

Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving

**Een onderzoek naar mogelijkheden van de APV voor  
de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen**

27-10-2022

**dr. Willem Bantema**  
**mr. Suzanna Twickler**  
**mr. Sipke de Vries**

**Met ondersteuning van:**

mr. Marietta Buitenhuis  
mr. Bart Roozendaal  
mr. dr. Karianne Aalbers

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	5
<b>Hoofdstuk 1 - Inleiding .....</b>	<b>10</b>
1.1 Aanleiding .....	10
1.2 APV als mogelijkheid .....	11
1.3 Bestuursrechtelijke mist .....	11
1.4 Opdrachtgever en doel .....	12
1.5 Vraagstelling en methoden .....	12
1.6 Methoden .....	13
1.7 Definitie 'online gebiedsverbod' .....	14
1.8 Opbouw rapport .....	15
<b>Hoofdstuk 2 - Praktijkervaringen en opvattingen .....</b>	<b>16</b>
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Ervaringen rondom online aangejaagde ordeverstoringen .....	16
2.2.1 Gemeente R1 .....	16
2.2.2 Gemeente R2 .....	16
2.2.3 Gemeente R3 .....	17
2.2.4 Gemeente R4 .....	17
2.2.5 Gemeente R5 .....	18
2.2.6 Gemeente R6 .....	18
2.2.7 Gemeente R7 .....	19
2.2.8 Gemeente R8 .....	20
2.2.9 Algemene knelpunten bij de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen .....	20
2.3 Knel- en leerpunten bestuursrechtelijk optreden plus de APV .....	21
2.3.1 Inleiding.....	21
2.3.2 Aanpassing APV.....	21
2.3.3 Knelpunt 'Wie is de overtreder?' .....	22
2.3.4 Knelpunt 'Landelijke regelgeving een betere optie?' .....	23
2.3.5 Knelpunt: 'Welke bevoegdheden?' .....	24
2.3.6 Knelpunt 'Grensoverschrijdend' .....	24
2.4 Welk handhavinginstrument zou het beste bij een mogelijk artikel passen?.....	24
<b>Hoofdstuk 3 - Achtergrond en juridische kaders van de APV .....</b>	<b>26</b>
3.1 Inleiding.....	26
3.2 Het grondwettelijke kader dat gemeenten bij hun regelgeving in acht moeten nemen .....	26
3.2.1 Legaliteitsbeginsel.....	26
3.2.2 Bescherming van de grondrechten bij het online doen van uitingen.....	27

3.2.3 De beperkingssystematiek van de Grondwet bij het uitoefenen van grondrechten .....	27
3.2.4 De beperkingssystematiek van EVRM bij het uitoefenen van de daarin opgenomen grondrechten .....	29
3.3 De grenzen van de gemeentelijke regelgeving en de rechterlijke toetsing hiervan.....	31
3.3.1 Het begrip openbare orde .....	32
3.3.2 De bovengrens bij de gemeentelijke verordenende bevoegdheid.....	33
3.3.3 De ondergrens van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid .....	34
3.4 Tussenconclusie .....	35
<b>Hoofdstuk 4. Verkenning bestuursrechtelijke routes .....</b>	<b>37</b>
4.1 Inleiding.....	37
4.2 Preventieve sanctionering .....	37
4.3 Casus I - Combinatie strafrecht en bestuursrecht .....	38
4.3.1 Wat volgt uit de literatuur en de jurisprudentie?.....	39
4.3.2 Reflectie op casus I vanuit de focusgroep en expertmeeting.....	39
4.4 Casus 2 - Benutten van bestaande APV .....	40
4.4.1 Wat zegt de literatuur en de jurisprudentie? .....	42
4.4.2 Reflectie uit focusgroep en expertmeeting op casus 2 (Utrecht).....	44
4.5 Casus 3 – Benutten van bestaande APV II .....	45
4.5.1 Reflectie uit focusgroep en de expertmeeting op casus 3.....	47
4.6 Casus 4 - Online gebiedsverbod op basis van artikel 175 Gemeentewet.....	48
4.6.1 Wat zegt de literatuur en jurisprudentie? .....	49
4.7 Casus Brussels Algemeen Politierglement .....	50
4.7.1 Reflectie vanuit België, expertmeeting en focusgroep.....	52
4.8 Bestuursrechtelijke routes.....	53
4.8.1 Inleiding.....	53
4.8.2 De Gemeentewet als grondslag voor een online gebiedsverbod.....	53
4.8.3 Route 2 – uitbreiden APV met pre-criminele handeling.....	59
4.8.4 Route 3 – Het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein (Belgische variant).....	61
4.8.5 Toepassing van het strafrecht en het civiele recht bij oproepen tot verstoring van de openbare orde via het internet.....	62
<b>Hoofdstuk 5. Conclusie.....</b>	<b>65</b>
5.1 Inleiding.....	65
5.2 Gemeentelijke perspectief.....	65
5.2.1 Praktijkvoorbeelden.....	65
5.2.2 Niet-juridische interventies.....	65

5.2.3 Knelpunten bij handhaving/meerwaardebestuursrechtelijk optreden en APV .....	66
5.3 Juridisch kader en beproefde en verkende routes .....	66
5.3.1 Juridisch kader .....	66
5.3.2 Beproefde gemeentelijke casussen en reflectie .....	67
5.3.3 Verkende routes en reflectie .....	68
5.3.4 Het beeld uit dit onderzoek .....	70
<b>Hoofdstuk 6. Een blik vooruit .....</b>	<b>71</b>
6.1 Inleiding.....	71
6.2 Aanpassing van de wet in formele zin .....	71
6.3 Beperking uitingsvrijheid of verspreiding .....	72
6.4 Zorgplicht en mogelijkheden in de APV .....	73
6.5 Bestuursrechtelijke toepassing van de Notice-and-Take-Down (NTD).....	73
6.6 Een vergelijking met eerder onderzoek.....	75
<b>Lijst van geraadpleegde literatuur .....</b>	<b>77</b>
<b>Bijlage 1 – interviewprotocol.....</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage 2 – Deelnemers interviews/focusgroepen/expertmeetings .....</b>	<b>82</b>

## Samenvatting

### Inleiding

Gemeenten krijgen steeds vaker te maken met ordeverstoringen, die beginnen en worden aangejaagd op sociale media. Dat technologie gebruikt wordt om ordeverstoringen te veroorzaken is niet nieuws. Waar dit zich tot voor kort nog beperkte tot het sturen van sms'jes tussen hooligans, beslaat de moderne sociale media een steeds groter bereik. Denk aan het klassieke "Project X" in Haren waarbij Facebook en Twitter een belangrijke rol speelden en meer recent de avondklokrellen tijdens de coronapandemie in november 2021. Ook de boerenprotesten van afgelopen zomer die via sociale media werden aangekondigd hebben op verschillende plekken tot aantoonbare ordeverstoringen geleid.

Enkele jaren terug bleek er onder burgemeester terughoudendheid te bestaan om op te treden tegen ordeverstoringen vanuit het internet.<sup>1</sup> Meer recent is naar voren gekomen dat burgemeesters zich overwegend verantwoordelijk voelen voor het voorkomen van ordeverstoringen die online worden aangejaagd.<sup>2</sup> Het is echter niet helemaal duidelijk welke handelsruimte zij hebben als het gaat om de online inzet van bevoegdheden. Kunnen ze pas ingrijpen wanneer de openbare orde daadwerkelijk uit de hand loopt of kan een burgemeester als eerder optreden, bijvoorbeeld op het internet? De beantwoording van deze vragen kan bij veel gemeenten op belangstelling rekenen, nu gemeenten steeds vaker geconfronteerd worden met openbare ordeverstoringen die georganiseerd en aangejaagd worden via sociale media.

Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat de helft van de ondervraagde burgemeesters aangaf wel iets te zien in het daadwerkelijk opleggen van een last onder dwangsom. Dat deden ze al op bijvoorbeeld illegale evenementen te beëindigen maar niet preventief tegen online uitingen waarvan verwacht wordt dat die tot ordeverstoringen kunnen leiden. Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat het opleggen van dergelijke maatregelen onder andere niet kan omdat er geen duidelijk wettelijk voorschrift is dat wordt overtreden.<sup>3</sup> Uit het eerste onderzoek dat is uitgevoerd op dit terrein kwam naar voren dat onder andere door grondrechten, jurisdictieproblemen, wetgeving die gericht is op het fysieke (lokale) domein en door een onduidelijke relatie tussen online gedragingen en de openbare orde, de burgemeester zijn bevoegdheden niet online kan toepassen.<sup>4</sup>

Tot voor kort betrof dit vooral een wetenschappelijke discussie over bestuursrechtelijke handhaving online want een bestuurlijke praktijk op dit terrein liet lang op zich wachten. In 2021 hebben meerdere gemeenten als gevolg van avondklokmaatregelen ordeverstoringen gezien die via sociale media georganiseerd werden. Verscheidende

---

<sup>1</sup> Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau en Stol, *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Politie en Wetenschap 103, 2018.

<sup>2</sup> Bantema, Westers & Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag 2020.

<sup>3</sup> Bantema, Westers & Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag 2020.

<sup>4</sup> Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau en Stol, *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Politie en Wetenschap 103, 2018.

gemeenten hebben toen geëxperimenteerd met het opleggen van een last onder dwangsom tegen online uitingen waarvan verwacht werd dat deze bij herhaling wederom tot ordeverstoringen zouden leiden. Een bekend voorbeeld is de last onder dwangsom op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) in de gemeente Utrecht in november 2021. In de media werd dit besproken als een ‘digitaal gebiedsverbod’ of ‘online gebiedsverbod’.

## **Onderzoeksvraag**

Dit onderzoek is gestart voordat gemeenten experimenteerden met het toepassen van bestuursrechtelijke bevoegdheden online. Specifiek is ervoor gekozen het spanningsveld en de mogelijkheden op te zoeken die de APV biedt om rechtsregels op te nemen die het mogelijk maken om op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. De gedachte is dat er mogelijk aanknopingspunten zijn binnen de huidige regels die een grondslag kunnen bieden voor de handhaving van online aangejaagde ordeverstoringen. De vraag is in hoeverre het mogelijk is om op lokaal niveau (op gemeenteniveau) regels te stellen met verboden en of beperkingen ten aanzien van online gedragingen.

Dit onderzoek gaat in op de vraag in hoeverre de APV mogelijkheden biedt voor het opnemen van regels die het mogelijk maken om op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. De gedachte is dat er mogelijk aanknopingspunten zijn binnen de huidige regels. De focus van het onderzoek is in samenwerking met de opdrachtgever - het Districtelijk Veiligheidsoverleg IJsselland – tot stand gekomen. Het doel van onderhavig project is het vergroten van handelingsperspectief van gemeenten bij het voorkomen van online aangejaagde ordeverstoringen. Daartoe zijn de mogelijkheden die de APV biedt, onderzocht en zo concreet mogelijk uitgewerkt aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre kan de gemeente op grond van de APV (preventief) online optreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen?*

## **Methoden**

Het onderzoek bestaat uit een juridische analyse/bronnenonderzoek en een empirisch deel waarbij zeven (groeps-) interviews zijn afgenomen en daarnaast is een expertmeeting met wetenschappers en een focusgroep met praktijkjuristen en gemeenteambtenaren georganiseerd. De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen december 2021 en april 2022.

## **Resultaten**

Uit de resultaten komt naar voren dat gemeenten veel niet-juridische interventies inzetten om online aangejaagde ordeverstoringen aan te pakken, zoals communicatie met ouders (in het geval van jongeren) en het in gesprek gaan met ordeverstoorders of ze waarschuwen. Wat betreft de APV en bestuursrechtelijke mogelijkheden is geput uit praktijkcasussen en uit aanvullende juridische analyses die tot nieuwe juridische voorstellen hebben geleid.

### *Bestuursrechtelijke experimenten*

Uit de praktijkverkenning komt onder andere naar voren dat een van de gemeenten een bestaand APV-artikel over 'uitdagend gedrag' toepaste op online gedrag dat eerder al tot ordeverstoringen in de gemeente had geleid en waarbij de last onder dwangsom werd opgelegd om herhaling van die ordeverstoring te voorkomen. Het APV-artikel is hierbij ook van toepassing geacht op 'online uitdagend gedrag'. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit gezien kan worden als een beperking van een grondrecht, de vrijheid van meningsuiting, die alleen bij een wet in formele zin mag worden beperkt. Daarnaast is er discussie over jurisdicties, want in dit geval legde burgemeester uit gemeente X een last onder dwangsom op aan een inwoner uit gemeente Y. In het onderzoek wordt dit jurisdictievraagstuk niet gezien als een groot juridisch probleem zolang duidelijk is waar het effect op de openbare orde zich voordoet.

Een ander praktijkvoorbeeld betreft een combinatie van strafrecht en bestuursrecht. De gedachte erachter is dat wanneer opruiing plaatsvindt (Artikel 131 Sr), automatisch ook de openbare orde wordt verstoord (artikel 172 GW). Het opleggen van een last onder dwangsom kan dan herhaling van dit gedrag voorkomen op een vergelijkbare wijze als het eerdergenoemde voorbeeld maar dan via twee wetten in formele zin, namelijk de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht. Bij deze interventie is onder experts vooral discussie over handhaving en het monitoren van openbare accounts, omdat dit het grondrecht van artikel 10 van de Grondwet (privacy) raakt en is actieve samenwerking binnen de driehoek een vereiste omdat alleen de politie wettelijk digitaal mag monitoren.

Een derde casus die vermeld moet worden betreft een Belgisch APV-artikel waarbij de werking van de APV niet alleen de fysieke publieke ruimte betreft, maar ook de virtuele publieke ruimte expliciet geformuleerd en benoemd is. Dit komt tegemoet aan de discussie over wetgeving en regelgeving die gericht is op het fysieke domein en de Belgische casus is ter inspiratie meegenomen bij de juridische voorstellen en constructies die het onderzoek heeft opgeleverd.

#### Concrete bestuursrechtelijke voorstellen

De aanvullende juridische ontwerpen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen zijn gericht op (1) opleggen van een online gebiedsverbod op basis van de Gemeentewet (172a, 172 lid 3 en 172 lid 1) en APV, (2) het uitbreiden van de APV met pre-criminele fase, de zogenaamde Veluwe methode, en (3) het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein zoals in de Belgische APV is gedaan.

Opleggen van een online gebiedsverbod, naar analogie van het bekende gebiedsverbod lijkt het meest kansrijk via een lichte bevelsbevoegdheid op basis van artikel 172a van de Gemeentewet – al mag niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften (zoals de Grondwet) en het mag alleen als de APV geen mogelijkheden biedt. Een mogelijkheid voor de APV zou kunnen liggen in het uitbreiden van de verblijfsontzegging naar de virtuele publieke ruimte binnen de APV. Bij dit voorstel zijn meerdere kanttekeningen in te brengen. Zo spelen grondrechten bij dat voorstel een belangrijke beperkende rol want het

gaat om online uitingen die niet gedaan mogen worden en zijn ook uitvoerbaarheid en handhaving een aandachtspunt, omdat ook daar weer grondrechten in het geding zijn.

Bij de tweede en Veluwse methode, waarbij een via de APV een voor-en nafase van een misdrijf strafbaar gesteld kunnen worden, speelt de onderbouwing een grote rol. In hoeverre kan aangetoond worden dat er bij een specifieke online gedraging ook sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde en in hoeverre is het duidelijk wat de overtreder moet doen om verbeuring van de dwangsom te voorkomen? Daarnaast kan toezien op naleving juridische en organisatorische problemen opleveren en spelen grondrechten ook hier weer een rol.

Bij de derde denkrichting, waarbij de reikwijdte van de APV wordt uitgebreid naar het virtuele domein, is gebruik gemaakt van de formuleringen uit het Gemeenschappelijke Algemeen Politiereglement van de 19 Brusselse gemeenten en het uitbreiden van het begrip openbare plaats of voor publieke toegankelijke gebouwen. Wanneer wordt vastgesteld dat een APV is gericht op het fysieke domein en niet te voorzien is dat ook de online publieke ruimte hiertoe behoort, kan het expliciet benoemen van die plek een oplossing zijn. Het onderzoek biedt daartoe verschillende aanknopingspunten.

## **Conclusie**

In het onderzoek zijn verschillende juridische praktijkvoorbeelden besproken en zijn nieuwe juridische voorstellen verkend. Uit het onderzoek is gebleken dat er verdeeldheid is onder experts, maar dat men over het algemeen terughoudend is over de APV als route. Grondrechten worden genoemd en gezien als belangrijkste obstakel. Belangrijkste reden hiervoor is dat een APV in zijn algemeenheid geen grondrechten mag beperken. Dat mag, hoge uitzonderingen daargelaten, alleen bij een wet in formele zin. In de expertmeeting kwam vooral naar voren dat we wetten in formele zin hebben, die toegepast kunnen worden bij online openbare ordeverstoringen en daarbij wordt verwezen naar het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek. Bestuursrechtelijk is er momenteel geen wet in formele zin die burgemeesters de bevoegdheid geven om online op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen, dan alleen de algemene bepalingen over de handhaving van de openbare orde in de Gemeentewet.

Hoe nu verder? Hoewel er ruimte bestaat voor bestuursrechtelijke experimenten, lijkt de bal naar mening van de onderzoekers op lange termijn vooral bij de landelijke politiek in Den Haag te liggen. Enigszins tegenstrijdig in dat kader lijkt dat de minister van Justitie en Veiligheid onlangs liet weten dat het aan gemeenteraden is om verder te verkennen of de APV-mogelijkheden biedt om de problematiek van online aangejaagde ordeverstoringen van de openbare orde het hoofd te bieden. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om het verzoek van het Ministerie van J&V te volgen om de bestuursrechtelijke mogelijkheden verder te verkennen. Gemeenten kunnen daarbij direct aan de slag gaan en de mogelijkheden benutten die dit onderzoek biedt. Als de rechter de handelswijze van de gemeente afkeurt en de wetgever het belangrijk genoeg vindt zouden regels opgesteld worden bij een wet in formele zin, bijvoorbeeld in de Gemeentewet.





# Hoofdstuk 1 - Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Gemeenten zijn in de afgelopen jaren geregeld geconfronteerd met openbare ordeverstoringen die worden georganiseerd en aangejaagd via sociale media. Dat technologie gebruikt wordt om ordeverstoringen te veroorzaken is niet nieuw. In 1997 bij de slag van Beverwijk spraken hooligans van Ajax en Feyenoord per sms met elkaar af en na 2012 speelden er verschillende online oproepen rond illegale evenementen zoals Project X Haren waarbij organisatie via Facebook en Twitter een belangrijke rol speelden. In de afgelopen jaren is de relatie tussen online gedragingen en de gemeentelijke openbare orde nog sterker naar voren gekomen. Het bekendste recente voorbeeld betreft de avondklokrellen van november 2021 die zich op veel plekken in Nederland voordeden en waarbij veel schade werd aangericht. Momenteel zijn er meerdere boerenprotesten en acties die via sociale media georganiseerd worden en op verschillende plekken tot ordeverstoringen hebben geleid. Wat kunnen burgemeesters hier (preventief) online tegen doen? Deze vraag houdt gemeenten al enkele jaren bezig en de behoefte aan handelingsperspectief groeit.

Eerder is al gebleken dat burgemeesters handelingsverlegen zijn. Burgemeesters die zien dat er online iets fout gaat, hebben het idee dat zij pas kunnen ingrijpen als het op straat daadwerkelijk uit de hand loopt. Burgemeesters hebben het idee dat zij een beperkt handelingsrepertoire hebben, omdat zij geen expliciete bevoegdheden hebben tot online preventief ingrijpen.<sup>5</sup> Tegelijkertijd kunnen zij wel achteraf bestuurlijk verantwoordelijk worden gehouden voor de gevolgen die een verstoring heeft gehad op de openbare orde. Vanuit de praktijk lijkt de roep om bevoegdheden om ook online en preventief in te kunnen grijpen na een aanloopfase van meerdere jaren toe te nemen.

Waar enkele jaren nog een grote terughoudendheid onder burgemeesters was om een actieve rol aan te nemen bij het voorkomen van online aangejaagde ordeverstoringen blijkt uit recenter onderzoek dat steeds meer burgemeesters wel een actieve rol voor zichzelf zien weggelegd.<sup>6</sup> Zo blijkt dat 71% van de burgemeesters zich verantwoordelijk voelt voor het voorkomen van online aangejaagde ordeverstoringen. Uit het onderzoek blijkt dat vooral persoonlijke communicatieve interventies worden ingezet – een beeld dat in recent onderzoek wordt bevestigd.<sup>7</sup> Een van die interventies is het dreigen met het opleggen van een last onder dwangsom als een online oproep niet wordt verwijderd.<sup>8</sup> Opvallend gegeven was dat de helft van de ondervraagde burgemeesters destijds aangaf wel iets te zien in het daadwerkelijk opleggen van een last onder dwangsom tegen online uitingen waarvan verwacht wordt dat die tot ordeverstoringen kunnen leiden.

---

<sup>5</sup> Bantema, Westers & Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag 2020.

<sup>6</sup> Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau en Stol, *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Politie en Wetenschap 103, 2018.

<sup>7</sup> De Vries & Bantema, *Online aanpak in kaart*, Leeuwarden: Onderzoeksgroep Cybersafety 2022.

<sup>8</sup> Bantema, Westers & Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag 2020.

## 1.2 APV als mogelijkheid

Dit onderzoek gaat in op de vraag in hoeverre de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een grondslag biedt om rechtsregels op te nemen die het mogelijk maken om op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. De gedachte is dat er mogelijk aanknopingspunten zijn binnen de huidige regels die een grondslag kunnen bieden voor de handhaving van online aangejaagde ordeverstoringen. De APV is één van de mogelijkheden die in dit licht concreet onderzocht kan worden: in hoeverre bieden aanpassingen en/of nieuwe artikelen in de APV mogelijkheden om verboden of beperkingen te stellen aan online gedragingen?

Tot voor kort betrof het vooral een wetenschappelijke discussie over bestuursrechtelijke handhaving online, want een bestuurlijke praktijk op dit terrein is tot in 2021 uitgebleven. Enkele gemeenten hebben toen geëxperimenteerd met het opleggen van een last onder dwangsom tegen online uitingen waarvan werd verwacht dat deze bij herhaling wederom zouden leiden tot ordeverstoringen. Een voorbeeld is de last onder dwangsom op basis van de APV in de gemeente Utrecht in november 2021. Aangezien er nog geen rechtspraak is op dit terrein, is niet bekend of deze aanpak standhoudt. Ook zijn er voorbeelden naar voren gekomen van een privaatrechtelijke aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen (Bodegraven) en zijn er voorbeelden van een strafrechtelijke aanpak.<sup>9</sup>

In dit onderzoek gaan we in op de vraag in hoeverre de APV een grondslag kan bieden om online aangejaagde ordeverstoringen aan te pakken door online ingrijpen. Dit onderzoeksvoorstel is mede tot stand gekomen doordat verschillende juristen en wetenschappers kansen zien op dit gebied.<sup>10</sup> De APV bevat regelgeving die voor een specifieke gemeente geldt. Een voordeel van een regeling in de APV is dat er maatwerk kan worden geleverd voor iedere gemeente afzonderlijk. De model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), waar veel gemeenten zich bij aansluiten, biedt daarentegen juist mogelijkheden voor uniformering.

## 1.3 Bestuursrechtelijke mist

Bij het ontbreken van bestuursrechtelijke rechtspraak op dit terrein is er sprake van een zeker grijs gebied over de mogelijkheden en haalbaarheid van verschillende maatregelen om online aangejaagde ordeverstoringen aan te kunnen pakken. Met name rond de casus in de gemeente Utrecht was veel discussie en controversie omtrent de jurisdictie van de burgemeester en de aantasting van grondrechten. Deze casus zal nog uitgebreid aan bod komen in dit onderzoek.

Hoewel er tegenstanders zijn geeft bijvoorbeeld hoogleraar bestuurssanctierecht Henny Sackers aan, dat hij nog nooit een dergelijke constructie heeft gezien waarbij de last onder dwangsom neerkomt op het zich onthouden van internetgedrag, maar dat andere

---

<sup>9</sup> Resp.ECLI:NL:RBDHA:2021:6769 (gemeente Bodegraven) en ECLI:NL:RBOVE:2018:3656 (Project X2 Enschede).

<sup>10</sup> 'Halsema wil ook online relschoppers de pas kunnen afsnijden', parool.nl, 25 februari 2021.

creatieve oplossingen door rechtbanken wel geaccepteerd worden.<sup>11</sup> Ook zijn er Tweede Kamervragen gesteld en beantwoord over het onderwerp.<sup>12</sup> Het moge duidelijk zijn dat er veel verschillende meningen over dit onderwerp zijn en dat meer diepgaand onderzoek wenselijk is om meer duidelijkheid te scheppen in zowel de mogelijkheden als in de beperkingen van een route via de APV. Daarbij is ook duidelijk dat het niet alleen een juridische discussie is, maar ook een normatieve discussie (wat is wenselijk?) en vooral ook een praktisch vraagstuk (hoe wordt er gehandhaafd?).

#### 1.4 Opdrachtgever en doel

Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van NHL Stenden Hogeschool (Thorbecke Academie) in samenwerking met AKD advocaten als sparringpartner (tevens medeauteurs van paragraaf 4.7) en de Open Universiteit (OU) in opdracht van het Districtelijk Veiligheidsoverleg IJsselland. Aan dit Veiligheidsoverleg nemen elf burgemeesters, politie en justitie aan deel. Daar is de wens uitgesproken om concrete handvatten aangereikt te krijgen voor een bestuursrechtelijke aanpak voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. In samenspraak is gekozen voor de focus op de APV als rechtsgrond. Een keuze of richting die in de praktijk ook door een aantal gemeenten buiten de regio al is beproefd, maar nog niet op juridische merites is beoordeeld in de rechtspraak. Het doel van onderhavig project is het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten bij het voorkomen van online aangejaagde ordeverstoringen. Daartoe worden de mogelijkheden die de APV biedt, onderzocht en zo concreet mogelijk uitgewerkt.

#### 1.5 Vraagstelling en methoden

De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt beantwoord luidt als volgt:

*In hoeverre kan de gemeente op grond van de APV (preventief) optreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen of de dreiging daartoe?*

Voor de uitwerking van de hoofdvraag is het onderzoek in drie fasen opgesplitst, met afzonderlijke vragen die in dit onderzoek aan bod komen.

##### **Praktijkverkenning in de regio (fase 1)**

1. Welke voorbeelden van online aangejaagde orderverstoringen zijn er in het algemeen en in bijzonder binnen regio IJsselland?
2. Hoe is er door gemeenten geïntervenieerd en met welk effect? En in hoeverre is er gebruik gemaakt van online interventies of online inzet van bevoegdheden?
3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en leerpunten bij het preventief (online) optreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen?

---

<sup>11</sup> 'Online oproepen om mummies en vuurwerk mee te nemen: wat kunnen burgemeesters ertegen doen?', ad.nl, 14 december 2021.

<sup>12</sup> *Handelingen II*, 2021/22, nr.76.

4. In hoeverre wordt er door gemeenten een meerwaarde gezien in bestuursrechtelijk online optreden?

### **Verkenning APV als aanknopingspunt voor handhaving online verstoringen (fase 2)**

5. Wat zijn de vereisten van een artikel in de APV en met welke andere wetgeving moet rekening worden gehouden als er regelgeving wordt geschreven voor de online omgeving? Zijn er voorbeelden van online aspecten of thema's die via de APV gereguleerd zijn?

6. Welke partijen zijn betrokken bij het aanpassen van de APV? (En is aanpassing ervan gemakkelijker dan nieuwe artikelen toevoegen?)

7. Op welke wijze kunnen gemeenten, indien mogelijk, hun APV aanpassen ter regulering van online georganiseerde of aangejaagde openbare ordeverstoringen?

8. Indien het (nog) niet kan, welke knelpunten moeten opgelost worden (kan dat?) en welke aanknopingspunten daartoe biedt bestaande wetgeving?

### **Concrete uitvoering/handhaving (fase 3)**

9. Bij welke bestuursrechtelijke instrumenten kan aangesloten worden voor de handhaving van de gewijzigde of nieuwe APV-artikelen? Bijvoorbeeld (preventieve) last onder dwangsom?

10. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen met het oog op de organisatie en uitvoering van de handhaving van een dergelijke APV waarin (een deel) online aangejaagde ordeverstoringen gereguleerd worden?

In de verslaglegging lopen de fasen door elkaar heen, onder andere doordat tijdens het onderzoek ineens concrete casuïstiek naar voren kwam. Ook werd er in eerdere gesprekken met gemeenten aandacht besteed aan knelpunten en organisatorische vraagstukken die relevant zijn voor de handhaving van eventuele APV-artikelen.

## **1.6 Methoden**

Het onderzoek bestaat uit een juridische analyse/bronnenonderzoek en een empirisch deel waarbij interviews/focusgroepen zijn afgenomen. Voor de praktijkverkenning (fase 1) zijn vijf interviews gehouden met gemeenten binnen de regio IJsselland, waar aandacht is besteed aan de opvattingen over bestuursrechtelijke handhaving en mogelijkheden die de APV biedt, maar ook aan de knelpunten. Aanvullend zijn drie interviews gehouden met Nederlandse gemeenten, buiten de regio, die geëxperimenteerd hebben met een bestuursrechtelijke aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Daarnaast is een vierde verdiepend interview gehouden om meer inzicht te krijgen in de opzet en overwegingen bij het Brusselse 'virtuele' APV-artikel. Tot slot is voor de toetsing van fase 1 en 2 een expertmeeting gehouden met drie juridische experts en is een focusgroep gehouden met gemeentelijk juristen (overwegend uit de regio) om eveneens de juridische routes voor te leggen (fase 2) en te reflecteren op de uitvoering/handhaving ervan (fase 3). Het juridisch bronnenonderzoek is gebaseerd op wetgeving, jurisprudentie, annotaties en literatuur. De dataverzameling heeft

plaatsgevonden tussen december 2021 en april 2022.<sup>13</sup> De actualiteit is zoveel mogelijk meegenomen in het onderzoek en is bijgewerkt tot 19 oktober 2022.

Tot slot, een winstwaarschuwing. Juridisch praktijkgericht onderzoek is geen harde wetenschap. Zolang er geen rechtspraak is, blijft het gissen naar juridische haalbaarheid en het recht kan heel vaak op meerdere manieren worden uitgelegd. Om in dit onderzoek een zo betrouwbaar en objectief mogelijk beeld te schetsen zijn naast kennis en inzichten uit ons eigen consortium ook juridische experts geraadpleegd en zijn de uitkomsten van die sessies verwerkt in de rapportage. Door zowel praktisch, als juridisch bronnenonderzoek en interviews toe te passen is het vraagstuk vanuit meerdere kanten belicht wat de onafhankelijkheid en de validiteit van het onderzoek ten goede komt.

### 1.7 Definitie ‘online gebiedsverbod’

We zien dat er verschillende termen worden gebruikt voor het online toepassen van burgemeesters bevoegdheden. Zo wordt er onder andere gesproken van een digitaal gebiedsverbod (vooral door de media), van een online gebiedsverbod en door anderen weer van een internetverbod. Wanneer een gebiedsverbod naar analogie wordt toegepast naar het online domein zouden mensen gedurende een bepaalde tijd niet op een bepaalde plek mogen komen en worden ze dus beperkt in hun uitingsvrijheid. Dat is een wezenlijk verschil met de bewegingsvrijheid die wordt beperkt door het gebiedsverbod zoals we dat al langer kennen.

Daarnaast is het moeilijk om te bepalen wat een online gebied inhoudt en welke plaats niet meer bezocht kan worden. Temeer omdat het internet moeilijk in te delen is in plaatsen zoals we dat fysiek doen. Soms wordt ook gesproken van een ‘internetverbod’. Dit zal mede ingegeven zijn door het feit dat een online gebied moeilijk aan te geven is. Tegelijkertijd kan de term ‘internetverbod’ ook de indruk wekken dat het gaat om een volledig verbod op het gebruik van het internet en dat is waarschijnlijk niet beoogd met de term. In veel gevallen gaat het bij online aangejaagde ordeverstoringen ook niet om het internet in het algemeen, maar om het gebruik van sociale media. De term ‘digitaal gebiedsverbod’ is mogelijk nog lastiger omdat het woord ‘digitaal’ ook gaat over digitale horloges, robotstofzuigers in huis, de slimme thermostaat, enzovoort.

Alle tot nu toe gebruikte definities doen geen recht aan de bestuursrechtelijke aanpakken die in de media naar voren zijn gekomen en de nieuwe mogelijkheden die we in het onderzoek gaan beschrijven. In de Utrechtse casus die wordt beschreven gaat het bijvoorbeeld niet om het ontzeggen van toegang tot het internet of tot sociale media, maar gaat het uitsluitend om een voorschrift voor het laten van specifieke gedragingen die eerder (en aantoonbaar) tot ordeverstoringen hebben geleid. Dat is iets anders dan geen uitingen meer mogen doen op sociale media of dat de toegang tot het internet tijdelijk wordt ontzegd. In dit onderzoek kiezen we toch consequent voor de term ‘online gebiedsverbod’ omdat die in onze ogen momenteel het beste past en wel duidelijk maakt dat het gaat om een toepassing van bestaande of voorgestelde instrumenten in het online domein.

---

<sup>13</sup> Een volledig overzicht van alle respondenten staat in bijlage 2.

## 1.8 Opbouw rapport

Het rapport is opgedeeld in vijf hoofdstukken, met de inleiding in het eerste hoofdstuk. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op (regionale) ervaringen met online aangejaagde ordeverstoringen, opgedane ervaringen en knelpunten en opvattingen over een bestuursrechtelijke online aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. De kern van het rapport staat in het derde en vierde hoofdstuk. In het derde hoofdstuk is aandacht voor de juridische voorwaarden die gelden voor de APV als rechtsgrond met aandacht voor de onder- en bovengrens. In het vierde hoofdstuk worden mogelijke APV-bepalingen besproken en beoordeeld op juridische haalbaarheid. Het eerste deel van het hoofdstuk vier gaat over bestuursrechtelijke experimenten die hebben plaatsgevonden bij gemeenten buiten de regio, waar naast het gebruiken van de APV ook andere routes naar voren zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Waaronder geleerde lessen uit de Belgische aanpak. Het tweede deel van hoofdstuk vier gaat over concrete juridische voorstellen die in het onderzoek tot stand zijn gekomen. In het vijfde hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies kort besproken en worden enkele aandachtspunten gepresenteerd aan de regio IJsselland. In het slothoofdstuk wordt vooruitgeblikt.

## Hoofdstuk 2 - Praktijkervaringen en opvattingen

### 2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 bevat de ervaringen rondom online aangejaagde ordeverstoringen van acht gemeenten. De ervaringen betreffen zowel de aanloop als de daadwerkelijke interventies en de bijbehorende knel- en leerpunten. Daarnaast worden de gemeentelijke opvattingen over bestuursrechtelijk optreden en de APV van de gemeenten in dit hoofdstuk behandeld. De namen van de gemeenten die meegewerkt hebben staan in de bijlage, maar zijn in dit hoofdstuk anoniem, en in willekeurige volgorde, verwerkt.

### 2.2 Ervaringen rondom online aangejaagde ordeverstoringen

Om de urgentie van dit vraagstuk te laten zien, is de gemeenten gevraagd om de eigen ervaringen met online aangejaagde ordeverstoringen te delen. Het blijkt, ook uit eerdere onderzoeken, dat gemeenten met een breed pallet aan online aangejaagde ordeverstoringen te maken hebben gehad.

#### 2.2.1 Gemeente R1

In R1 scant team Webcare de online openbare ruimte<sup>14</sup> op trefwoorden met behulp van het softwareprogramma OBI4wan. Dit programma maakt algemene rapportages, om een indruk te geven van wat er zoal in de openbare ruimte gebeurt, op de thematiek waarop gezocht wordt. De zoektermen voor het programma komen in R1 geregeld vanuit de politie. Andere betrokken partijen in het 'proces' online aangejaagde ordeverstoringen zijn: het cluster OOV, team Sociale Media, het cluster Communicatie en het cluster Bijzondere Wetten. De casuïstiek wordt besproken in het politieteam en in de hiervoor genoemde clusters, maar wordt niet actief geëvalueerd.

Een gemeentelijk ambtenaar van R1 zag dat de eigen gemeente werd geconfronteerd met illegale feesten in coronatijd, waarbij de oproepen te herleiden waren naar *posts* op het internet. In dezelfde gemeente werd een demonstratie georganiseerd naar aanleiding van opruiende online filmpjes, waarbij de demonstratie live werd *gestreamd* op het internet om zo opnieuw reacties te ontlokken. In R1 werd daarnaast een preventieve last onder dwangsom afgegeven naar aanleiding van een aangekondigd illegaal feest. De last onder dwangsom gold voor zowel de online oproep als het mogelijke fysieke evenement. De bedoeling van de last ten aanzien van feest bestond uit de opdracht om het feest niet te laten doorgaan, op straffe van het verbeuren van de dwangsom. De last voor de online oproep ging over het niet (verder) mogen verspreiden, het promoten van het betreffende feest en een online oproep dat het feest niet door zou gaan.

#### 2.2.2 Gemeente R2

Ook R2 heeft te maken gehad met rellen. Signalen hiervoor kwamen uit verschillende jongerennetwerken. De dreiging werd als dusdanig groot ervaren dat de burgemeester van

---

<sup>14</sup> We gaan in dit onderzoek niet in op definities van 'openbare ruimte'.



R2 een noodbevel heeft afgekondigd; men mocht op een bepaalde tijd niet in een bepaald gebied komen, maar alsnog volgden er vernielingen en plunderingen. Een ambtenaar: 'De begrenzing van het (in dit geval fysieke) noodbevel werd als lastig ervaren vanwege de omvang van het betreffende gebied.'

In de voorfase van de rellen heeft de burgemeester van R2 een (online) gebiedsverbod opgelegd aan een persoon die oproepen deed op sociale media om te rellen. Deze persoon was niet woonachtig in R2. Voorafgaand aan het opleggen van dit digitale gebiedsverbod is er niet bewust contact geweest tussen R2 en de andere gemeente waar deze persoon wél in woonde.

Hoewel R2 de juridische basis als enigszins wankel ervoer, wilde zij met het verbod een duidelijk signaal afgeven. Bij eventuele overtreding zou er logischerwijs sprake zijn van een misdrijf. In dit specifieke geval koos R2 voor artikel 175 Gemeentewet als juridische basis, en niet de APV. De politie was in deze gemeente de instantie die het internet monitorde (en dus handhaafde), de gemeente zelf heeft dat niet gedaan.

Daarnaast heeft een aantal (fysieke) relschoppers die bij deze rellen aanwezig waren voor langere tijd een fysiek gebiedsverbod gekregen. Geen enkele jongere heeft daartegen bezwaar of beroep aangetekend, waardoor niet bekend is hoe de bestuursrechter over deze zaak denkt. De burgemeester van R2 heeft ook jongeren en ouders aangeschreven van personen die aanwezig waren bij deze specifieke rellen.

### 2.2.3 Gemeente R3

In R3 is bij online monitoring altijd de politie betrokken: 'Waarbij gebruik wordt gemaakt van openbare bronnen om in kaart te brengen welke kant online onrust opgaat en hoe groot de onrust is.' De gemeente zet de mediakanalen proactief in om preventief te kunnen handhaven. De vaste communicatiestrategie omvat derhalve ook een gedeelte online interventies: 'Bijvoorbeeld door SMS te versturen en het plaatsen van berichten op online platforms.' Daarnaast merkt R3 dat ogen en oren in de wijk erg belangrijk zijn om te weten wat er speelt. 'Dit kunnen wijkmanagers of wijkagenten zijn, maar ook sociale instanties als Jeugdhulpverlening.'

R3 heeft tal van fysieke incidenten met een online oorsprong voorbij zien komen tijdens Covid-19. 'De online-gemeenschap is belangrijk in het aanjagen en het opjutten van mensen, maar ook in het maken van concrete afspraken over een te organiseren bijeenkomst.' Voorbeelden van fysieke gebeurtenissen met een online oorsprong zijn avondklokrellen en boerenprotesten. Een fysieke maatregel tegen online aangejaagde ordeverstoringen is het noodbevel. R3 gebruikt het noodbevel als waarschuwing, dan wel als daadwerkelijke maatregel, om te voorkomen dat een zaak uit de hand loopt.

### 2.2.4 Gemeente R4

De afdeling Communicatie in R4 screent globaal op de eigen gemeentenaam. 'Als er binnen de gemeente het gevoel heerst dat er iets mis kan gaan, wordt de politie ingeschakeld om met hun eigen middelen te screenen' aldus een ambtenaar. R4 kent verschillende voorbeelden van online oproepen die gedeeld werden om te komen rellen in de gemeente.

Een concreet voorbeeld was een illegaal feest in het Covid-19-tijdperk waar een groot aantal jongeren aanwezig was. De aanwezige OOV'er: 'Een tijd geleden werd er in de gemeente online oproepen gedeeld in bepaalde groepen om te komen rellen. Die groepen kunnen besloten WhatsApp-groepen zijn, of Telegram, in ieder geval een groep die zich afsluit voor derden.' In dit specifieke geval versprak een jongere zich waarna het via zijn of haar ouders bij de gemeente terecht kwam: 'Het hoofd van de Afdeling Openbare Orde en Veiligheid is toen het gesprek aangegaan met deze jongere.'

### 2.2.5 Gemeente R5

In R5 was een persoon die opriep op Facebook om een Covid-19-feest in de gemeente te houden. De oproeper is achterhaald door de politie en door de gemeente is er contact met deze persoon opgenomen. 'De persoon is gedwongen om die berichtgeving aan te passen. Dwang in de vorm van een last onder dwangsom.' De last onder dwangsom had in R5 zowel een fysieke als een online component: 'Fysiek doordat het feest niet mocht doorgaan en online omdat de persoon de berichten op sociale media moest verwijderen.' De online component bevatte ook een gedeelte waar aan de persoon in kwestie werd opgedragen dat er alles aan gedaan moest worden om te voorkomen dat mensen alsnog naar die plek kwamen.<sup>15</sup> Een andere toegepaste interventie in R5 is een telefoongesprek met een persoon die een demonstratie rondom 2G wilde doen. 'Het specifieke telefoongesprek kon plaatsvinden doordat de gemeente toevallig erachter kwam wie de aanjager van deze demonstratie was.'

### 2.2.6 Gemeente R6

Ook R6 heeft te maken met een persoon die opriep om te komen rellen. 'Deze persoon werd *trending* op sociale media en dan voornamelijk op het platform Telegram.' Zowel de politie als de gemeente volgde de oproepen via diverse sociale mediaplatforms. Het volgen van de berichtgeving leidde tot een patroon van wie de berichten afkomstig waren. R6 heeft naar aanleiding van dit patroon gevraagd aan de politie om nadere gegevens van deze persoon te verzamelen om hem of haar hierop te kunnen aanspreken. De burgemeester heeft uiteindelijk een noodbevel afgekondigd om te voorkomen dat er relschoppers naar een bepaalde plek zouden komen.

De persoon die de online de oproepen plaatste is opgepakt door de politie, waarna de burgemeester een last onder dwangsom heeft opgelegd – in de vorm van een online gebiedsverbod. Een van de aspecten die een rol speelde was dat de persoon niet in R6 was ingeschreven, maar daar wel verbleef. De oproepen waren echter terug te leiden naar deze persoon én de persoon was fysiek op een aantal locaties geweest die werden genoemd in de online oproepen. De jurist: 'Afgewacht moet worden in hoeverre die persoon zich houdt aan de last onder dwangsom, er is geen beroep, bezwaar of iets divers ontvangen.'

---

<sup>15</sup> Vanuit juridisch perspectief (bestuursrechtspraak) verwachten de onderzoekers dat dit deel van de last de toets van de rechter in elk geval niet doorstaat omdat dit deel van de last in strijd met het *lex certa* vereiste is (onvoldoende duidelijk wat van 'overtreder' wordt verwacht waardoor voor hem onduidelijk blijft hoe hij aan de last kan voldoen en of aan de last is voldaan).

De juridische basis voor deze specifieke last onder dwangsom (R6) bevat een aantal overwegingen die interessant zijn voor dit onderzoek. Allereerst zat er tussen de online oproepen en de daadwerkelijke last onder dwangsom een aantal weken, mede doordat er moest worden gekeken op welke juridische grondslag(en) de last konden worden opgelegd. R6 heeft daarbij onder andere gekeken naar de juridische basis die R2 (artikel 175 Gemeentewet) had toegepast, maar vond dit niet een geschikte optie voor deze specifieke casus. Ook het alternatief, artikel 173 lid 3 Gemeentewet, werd door de gemeente niet als optie gezien; ‘Vanwege het tijdsverloop tussen de daad en het aanzeggen van de last.’

Uiteindelijk vond R6 het APV-artikel (zie paragraaf 4.4) dat in de gemeente Utrecht was gebruikt het meest passend. Echter, ‘Het APV-artikel was niet helemaal een-op-een toepasbaar doordat de formulering in het artikel nét iets anders was dan bij ons.’ De gemeente in kwestie vindt ook dat het begrip online ruim uitgelegd kan worden: ‘Als wanordelijkheden als gevolg van het online incident plaatsvinden op de openbare weg, dan kan de gemeente optreden.’<sup>16</sup>

### 2.2.7 Gemeente R7

R7 heeft eveneens te maken gehad met een inwoner die opriep tot avondklokrellen. De gemeente heeft ingegrepen en heeft deze inwoner een last onder dwangsom opgelegd op basis van artikel 131 Wetboek van Strafrecht (WvS), opruiing. Daarin staat, vrij vertaald, dat oproepen tot rellen strafbaar zijn omdat dit de openbare orde van een gemeente kan verstoren. De burgemeester kon ook op grond van artikelen 172 en 175 Gemeentewet optreden. Een van de geïnterviewden licht dit toe: ‘Het gaat hier om een indirecte bevoegdheid waarbij de bevoegdheid van de burgemeester om de openbare orde te handhaven de basis vormt om te handelen. De betrokkene verwijderde de berichten vervolgens niet van de eigen sociale media, waardoor er kon worden overgegaan tot invordering van de dwangsom.’ De betrokkene heeft tegen de last onder dwangsom geen bezwaar ingediend.

R7 controleerde de last onder dwangsom door te kijken of de online berichten verwijderd werden of niet. Dat was niet het geval, terwijl deze persoon dat wel had moeten doen. Een aanwezige ambtenaar: ‘Op zich mag de gemeente geen privémonitoring toepassen, maar de berichten waren geplaatst in een open online-omgeving. Er is toen gesanctioneerd door de dwangsommen te gaan innen.’

Bij online casuïstiek, ook in dit specifieke geval, werkt R7 altijd nauw samen met de politie. ‘De gemeente legt de maatregel op en moet die kunnen controleren. Je ziet steeds meer een verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht en mede daardoor naar integrale samenwerking met de politie als het gaat om de handhaving van de openbare orde.’ Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente bij (vervelende) berichtgeving die op sociale media verschijnt, een wijkagent betreft. Een tweede voorbeeld is dat de gemeente reageert bij bijvoorbeeld een opruiend bericht op Facebook dat wordt overwogen om de politie langs te sturen.

---

<sup>16</sup> Meer informatie over deze specifieke casus is te vinden in paragraaf 4.4 van dit rapport.

### 2.2.8 Gemeente R8

In deze gemeente waren er opruiende filmpjes die rondgingen in online groepen. Er zat een openbare-ordeaspect aan doordat er vrees was dat de dader op dat filmpje (omwille van de anonimiteit wordt er niet verder ingegaan op het beeldmateriaal) iets aangedaan zou worden. 'Omdat het in een besloten WhatsApp-groep gebeurt krijgt een gemeente er in eerste instantie niet zoveel van mee, maar op een gegeven moment ontstaat er in de samenleving onrust als gevolg van een handelswijze. Dan is het voor de gemeente van belang om het een en ander nader te onderzoeken om te kijken of de openbare orde in gevaar kan zijn.'

R8 heeft daarnaast te maken gehad met een illegaal (privé)feest in Covid-19-tijd. 'De gemeente heeft geïntervenieerd door te bellen met degene die de oproep had geplaatst en daarbij aangedrongen om de handelswijze te staken.' Indien de oproeper daar geen gehoor aan zou geven, zou de burgemeester handhaven. De betrokkene voldeed niet aan de wens, 'Waarna de burgemeester inderdaad is gaan handhaven door middel van een preventieve last onder dwangsom met als boodschap: betrokkene mag geen evenement organiseren en ook niet faciliteren.' Echter kwam bij de gemeente binnen dat deze persoon zich niet aan de maatregelen zou houden.

'Ondertussen was de gemeente bezig om te zoeken naar de mogelijke locatie van het evenement [...] echter lukte het niet goed om de locatie te achterhalen, ook niet met behulp van de politie.' De gemeente kwam er uiteindelijk achter dat het evenement – een feest onder het mom van een demonstratie – op een plein in het centrum gehouden zou worden. 'Er was via sociale media opgeroepen om alcohol mee te nemen naar het plein en niet naar de oorspronkelijke locatie te gaan vanwege de last onder dwangsom.' De oproep had tot effect dat er vanuit de gemeente veel mensen en auto's (van buiten de eigen gemeente) op weg gingen naar een bepaald plein. 'De politie heeft toen opgeschaald en heeft toegangswegen naar de gemeente afgezet. Toch was er veel jeugd onderweg met drank. Daarnaast maakt het besloten karakter het een en ander moeilijker: 'Wat openbaar stond op Facebook bereikt(e) ons, maar wat er in Telegram gebeurt weten we niet.'

Naast de preventieve last onder dwangsom is er tijdens deze casus ook gewerkt met een noodbevel. 'Als het alleen het oorspronkelijke feest was geweest, hadden we alleen maar een bestuurlijke rapportage hoeven te hebben dat het illegale feest was geweest en hadden we achteraf de dwangsom verbeurd.'<sup>17</sup> De casus is achteraf met de politie en de afdeling Communicatie geëvalueerd en daaruit zijn verbeterpunten naar voren gekomen.

### 2.2.9 Algemene knelpunten bij de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen

Respondenten R1 tot en met R8 ervaren allerlei knelpunten bij de handhaving van de online openbare orde en het optreden dat door verschillende respondenten is toegepast. Zo kaart R1 aan: 'Als je niet weet dat er iets gaat plaatvinden, is het lastig handhaven.' Bovendien zegt een medewerker van R1: 'Wil je het weten, ja of nee? Hoeveel wil je erop inzetten? Als je het

---

<sup>17</sup> Dit klopt juridisch niet helemaal, de gemeente/burgemeester verbeurt geen dwangsom, dat doet de overtreder.

weet, wat kun je ermee doen? Dit zijn principiële keuzes. Ik vind dat je met opsporing bezig bent en dat is niet de taak van de gemeente.'

Zowel R1 als R4 geven aan dat er binnen de gemeente een gebrek is aan kennis, kunde en capaciteit. R4 ervaart dat zij vrijwel altijd een stap achterloopt op dit thema: 'Het ontbreekt je gewoon aan voldoende 'handen aan het bed'.' De gemeente merkt dat het nu geregeld mis gaat (of dreigt te gaan) omdat ze tegen deze gebreken aanloopt.

Een ander knelpunt, dat door R5 wordt genoemd, is dat 'Een online aangejaagde ordeverstoring vaak zo snel gaat dat er geen tijd is om het in de driehoek te bespreken.' R5 merkt daarnaast dat zij afhankelijk is van de politie die volgens R5 meer kan signaleren. 'In de eigen gemeente is die relatie goed, maar als de relatie tussen een gemeente en de politie minder is, kan een gemeente simpelweg minder zien.'

Ook het grensoverschrijdende karakter van de online wereld wordt door R5 als een knelpunt gezien. De gemeente heeft ook een casus waar dit karakter duidelijk naar voren kwam. De ordeverstoring in kwestie speelde zich af in de eigen gemeente, maar het gros van de oproepen om de orde te verstoren kwam van buiten de gemeente. Het grensoverschrijdende karakter bevat volgens R5 ook het bevoegdheidsvraagstuk: 'Wanneer een burgemeester iets met jouw gemeente moet, of andersom.'

R8 ziet vooral de informatiepositie als een belangrijk punt: hoe kom je tijdig aan de juiste informatie als het gaat om besloten chatgroepen op het internet. 'Dat is haast niet te doen. De toevalsfactor is te groot om tijdig achter relevante informatie te komen.' Daarnaast wordt het hebben van juridisch kennis als een uitdaging gezien. 'In de voormelde casus is achteraf een advocatenkantoor ingeschakeld om te kijken of de genoemde last verbeurd kon worden want het was geen demonstratie, het oogpunt feest stond voorop.' Tot slot ziet R8 de snelheid van informatieverzekrijging als een knelpunt: 'Het goed op de hoogte zijn van de laatste zaken in het recht.'

Kansen liggen, aldus een gemeenteambtenaar van R1, bij de digitalisering in het algemeen en online communicatie in het bijzonder. 'Het is goed dat gemeente met de benen in de klei staat en contact heeft met bijvoorbeeld gebiedscoördinatoren, die gesprekken voeren met allerlei groepen. Dit gebeurt minder digitaal en vooral via fysieke communicatie. Er liggen kansen voor de gemeente om dit óók digitaal meer te doen.'

## 2.3 Knel- en leerpunten bestuursrechtelijk optreden plus de APV

### 2.3.1 Inleiding

Naast ervaringen met online aangejaagde ordeverstoringen is er aan de gemeenten gevraagd of zij heil zien in de APV. In de volgende paragrafen worden een aantal geschatte knelpunten vanuit gemeentelijk perspectief van de APV behandeld.

### 2.3.2 Aanpassing APV

'We zijn al langer bezig met het weerbaar maken van de gemeente tegen ondermijning en in die zin is de APV al een keer aangepast voor dit soort thematiek. Wellicht kun je kijken naar een middel in de APV, maar het gaat om de digitale wereld en dat maakt het zo ongrijpbaar

om bij te sturen.’ Bij het onderwerp ondermijning heeft R1 nieuwe artikelen in de APV toegevoegd op grond van het VNG-model. De gemeente had in de regio met een aantal gemeenten bij elkaar gezeten om artikelen te onderzoeken en te formuleren. ‘De gemeentelijke APV is toen aangepast. Dat proces was praktisch en prettig om het in regionaal verband te doen; dat is goed bevallen.’ Het voorstel is namens de verschillende gemeenten bij bestuurders neergelegd en uiteindelijk voorgelegd aan de gemeenteraad ter vaststelling.

Ook online openbare ordeverstoringen worden in gemeente R1 gezamenlijk met andere gemeenten geregeld. ‘De vraag is of deze collectieve samenwerking effect heeft en of de APV dan het juiste middel is. We weten nu (bij ondermijning) dat dat we de APV kunnen toepassen en zien effect.’

‘Ik ben er een groot voorstander van om jaarlijks te onderzoeken of de APV jaarlijks aangepast moet worden’ aldus een jurist van R4. Tegelijkertijd is deze jurist zich ervan bewust dat een jaarlijkse aanpassing moeilijk te realiseren is, doordat het een verordening is waar de gemeenteraad iets van moet vinden. ‘De politieke lading is dus zeker aanwezig. Mijn ervaring is wel dat de raad vaak héél kritisch is op kleine veranderingen, terwijl grotere veranderingen juist sneller gaan.’ De jurist vervolgt: ‘Het is daarnaast best mogelijk dat we met de huidige APV ook al uit te voeren kunnen op dit thema, maar het is zorgvuldiger om de APV aan te passen.’ De aanwezige jurist geeft aan te verwachten dat handhaving door BOA’s ook gemakkelijker is als er een specifiek artikel in de APV is waar zij op terug kunnen vallen.

‘Een mogelijk aangepaste APV valt toe te juichen’, aldus de aanwezige ambtenaren. Zij verwachten dat er in de toekomst alleen maar meer incidenten zullen plaatsvinden. ‘Het valt toe te juichen, want je hebt dan in ieder geval tools om iets te kunnen doen. De capaciteit en middelen echter nog niet.’

### 2.3.3 Knelpunt ‘Wie is de overtreder?’

‘In online chatgemeenschappen is het lastig een dader aan te wijzen. Vaak is het groepsgedrag en dan is het de vraag wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden in het bestuursrecht.’ Een aanwezige jurist van R8 benoemt dat een noodbevel geldt voor iedereen die op de bewuste plaats is, maar dat voor een last onder dwangsom zaken heel concreet en specifiek moeten worden moeten worden opgenomen. ‘Dan wordt het vaak lastig [...] een APV-bepaling staat en valt met de handhaving.’ Een voorbeeld om de handhaafbaarheid te duiden is een feest dat georganiseerd wordt in een besloten WhatsAppgroep. ‘Je komt er toevallig achter, of helemaal niet.’ Indien je erachter komt, aldus deze jurist, zit je met de vraag wie de mogelijke dader is: ‘De organisator van het illegale feest? De eigenaar van de locatie? De bezoekers? Allemaal? Dat moet nader uitgezocht worden.’ R1 onderschrijft dat handhaving een knelpunt is en dat het juridisch interessant is om te weten wie de overtreder is. Aanvullend op R8 gebruikt R1 een voorbeeld van een hacker die een pc overneemt van een willekeurig iemand. ‘Wie is dan overtreder? Is het de overtreder het PC-adres? Het sociale media platform? De persoon die achter de computer zit?’

### 2.3.4 Knelpunt 'Landelijke regelgeving een betere optie?'

'Het is lastig om een landelijk probleem via lokale wetgeving te regelen, ook al ligt er een initiatief van de VNG op dit gebied.' Een jurist van gemeente R3 geeft aan dat er bij dit soort kwesties vaak grondrechten in het spel zijn: 'Dan ligt een regeling in een wet in formele zin voor de hand.' Hij vervolgt: 'Aanpassing van de Gemeentewet om de burgemeester handvaten te geven om in te grijpen in de onlinewereld ligt dan voor de hand.'

Een ander mogelijk knelpunt bij de APV (vanuit R3) is dat een onlineprobleem vaak niet lokaal is, maar zich afspeelt in een groter – virtueel – gebied dan de betreffende gemeente. 'De jurisdictie is dan een belangrijk punt. Daarom zou zoiets beter op landelijk niveau geregeld kunnen worden.' Een ambtenaar van R5 vult aan dat op dit moment een burgemeester slechts verantwoordelijk is binnen de eigen gemeentegrenzen. R6 onderschrijft dit: 'De jurisdictie is een probleem, want online activiteiten overschrijden vaak de gemeentegrens.'

Indien de APV het instrument is dat interventies in de onlinewereld regelt kan het per gemeente verschillen óf het is geregeld en hóe het is geregeld, aldus een ambtenaar van R3. 'Indien je dan te maken hebt met gemeentegrensoverschrijdende activiteiten kan het zijn dat in een van de betreffende gemeenten niets is geregeld, waardoor handhaving alsnog misloopt.' Een landelijk regeling zou volgens deze ambtenaar uitkomst bieden, bijvoorbeeld door het instrumentarium van de burgemeester in de Gemeentewet aan te passen. 'Dan zou het een mogelijkheid kunnen zijn om, analoog zoals bij de Voetbalwetgeving<sup>18</sup> het geval is, op te treden door de ene gemeente in de andere gemeente.' R6 vult aan en ziet een landelijke regeling zelfs als een betere optie; 'Omdat het anders op lokaal niveau te veel een wirwar wordt omdat sommige gemeenten dan wel een regeling hebben en anderen niet.' Aan de andere kant ziet deze gemeente dat het erg handig is dat er snel iets geregeld kan worden via de APV. 'Bovendien is het maatwerk.'

In het gesprek met gemeente R8 wordt dieper ingegaan op het gemeentegrensoverschrijdende karakter en wordt aangekaart dat het lastig is om personen aan te pakken die buiten de gemeente wonen, maar waarvan het onlinegedrag effect heeft op de gemeente zelf. 'Vaak kent men de mensen in de eigen gemeente, maar bij andere gemeenten is het lastig zoeken naar de dader.' Een jurist van R8 draagt aan dat in de APV mogelijk een soortgelijke constructie als in de Wet openbare manifestaties zou kunnen worden opnemen: 'Waarbij burgemeesters bevoegdheden kunnen uitoefenen in elkaars gemeente indien dat nodig is.'<sup>19</sup>

Aanvullend stipt R5 de handhaafbaarheid van een mogelijk APV-artikel aan: 'De onlinewereld is veel onbegrensd dan de fysieke wereld. Met meerdere platforms, vanuit alle hoeken van het land of zelfs internationaal.' R5: 'Wellicht is het een optie om een minister of een andere bestuurder verantwoordelijk te laten zijn voor gemeentegrensoverschrijdende

---

<sup>18</sup> Artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet.

<sup>19</sup> Hier wordt de artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet bedoeld.

casuïstiek.’ Duidelijkheid is volgens deze jurist essentieel: ‘De eerste stap is de last zelf. Die moet duidelijk zijn.’

### 2.3.5 Knelpunt: ‘Welke bevoegdheden?’

‘Het bestuursrecht kan het strafrecht aanvullen omdat je met een last onder dwangsom voorkomt dat dat de persoon opnieuw handelt. Het strafrecht is repressief.’ Volgens een jurist (R6) is het opleggen van een last onder dwangsom een relatief gemakkelijk instrument om te voorkomen dat er openbare ordeproblemen ontstaan. ‘In een van de vorige gemeenten waar ik werkte werd opgetreden tegen jonge drugshandelaren. [...] We zagen daar onverschilligheid tegen een last onder dwangsom en je zag een waterbedeffect door het verplaatsen van de activiteit naar een buurgemeente waar ze ook een last onder dwangsom kregen. Toch veranderde die onverschilligheid toen de dwangsom daadwerkelijk werd opgelegd met een bedrag van 2500 euro.’

Een andere gemeente (R3) kent een soortgelijk verhaal: ‘Gemeenten willen slagvaardig kunnen optreden. Sommige doelgroepen lenen zich niet voor dwangsommen omdat er geen geld is. Wanneer mensen het gevoel hebben geraakt te worden in hun identiteit, is de emotie vaak sterker dan de dreiging van een geldbedrag, of omdat er al fondsen zijn voor betalingen van die dwangsommen (wat bij de boeren het geval was).’ R3 ziet de voordelen van bestuursrechtelijk optreden via de APV als er bevoegdheden zijn: ‘De praktische uitvoerbaarheid is van belang. Die moet geregeld zijn. De vluchtigheid van sociale media past niet altijd bij het nemen van een bestuursrechtelijke sanctie waartegen men bezwaar kan maken, in beroep kan gaan en in hoger beroep. ‘We zien niet per se specifieke knelpunten bij een nieuw artikel in de APV over deze thematiek, maar wel algemenere knelpunten die al in de APV van toepassing zijn.’ R5 geeft aan dat het duidelijk moet zijn dat er 1) een overtreding is en 2) wie bij machte is om die overtreding te beëindigen. ‘Bij een Facebook-oproep hoeft degene die een oproep deelt bijvoorbeeld niet de aanjager te zijn.’

### 2.3.6 Knelpunt ‘Grensoverschrijdend’

Welke informatie mag je gebruiken in verband met de privacy? R1 geeft aan dat de vraag wie de bevoegdheid heeft om op te treden ook een belangrijke vraag is. ‘Indien een oproep in een buurgemeente komt en de verstoring in de eigen gemeente, wie is in dat geval bevoegd om op te treden?’ Volgens deze respondenten wordt er soortgelijk onderzoek gedaan naar internationaal privaatrecht waarbij gekeken moet worden naar de plaats van de handeling én de plaats waar de gevolgen optreden. ‘Waar vindt in dit geval dus de oproep plaats en waar staat de server? Creëert dat de bevoegdheid? Dat zou dus kunnen.’

## 2.4 Welk handhavinginstrument zou het beste bij een mogelijk artikel passen?

Tot slot is een aantal gemeenten gevraagd welk bestuursrechtelijk instrument zij het meest geschikt vinden als er een APV-artikel zou zijn. Bij een digitale oproep of online aangejaagde ordeverstoring vindt R1 bestuursdwang de beste optie: ‘Zodat je het bericht weg kunt halen



uit het virtuele domein. Zo voorkom je dat het bericht aandacht trekt.<sup>20</sup> Daarnaast vindt R1 – althans bij herhaling – een last onder dwangsom een goed instrument, vanwege de financiële prikkel. R1 benoemt verder dat, naast een bestuursrechtelijk instrument, een van tevoren bedachte communicatiestrategie wellicht een goede interventie kan zijn. ‘Je kunt dit van tevoren afspreken en dat naderhand evalueren. Het blijft belangrijk om te communiceren met burgers.’

R5 kaart aan dat het ‘beste’ instrument per situatie verschilt. ‘Ik (een aanwezige jurist) zie dat een financiële prikkel vaak werkt, wanneer iemand geen gehoor geeft aan die prikkel worden er fysieke maatregelen genomen.’ In het gesprek wordt de last onder dwangsom als een interessante optie gezien. ‘Met de komst van de Omgevingswet gaat de APV zich uitsluitend baseren op de openbare orde’, aldus een aanwezige jurist van R8. ‘Op zich is dus de APV een goede plaats om regels te stellen tegen online verstoringen van de openbare orde.’ De jurist kaart verder aan dat afstemming met het Wetboek van Strafrecht van groot belang is: ‘Daar is al het nodige geregeld onder misdaden tegen de openbare orde.’ R8: ‘Bij toepassing van APV-bepalingen is de gemeente veelal afhankelijk van informatie van de politie. Het driehoeksoverleg is het juiste gremium om bestuurs- en strafrechtelijke acties af te stemmen. R4: ‘Als er echt iemand gevolgd moet worden dan moet al snel de politie worden ingeschakeld. Ik vraag mij af of zoiets in de APV zou kunnen, in dergelijke situaties zit je al snel in de opsporings sfeer.’

---

<sup>20</sup> Dat kan alleen d.m.v. ‘(super)spoedbestuursdwang’ direct (zie art. 5:31 Awb), dan moet wel duidelijk zijn dat de bestuursrechter het eens is met de kwalificatie als ‘(super)spoedeisende’ situatie.

## Hoofdstuk 3 - Achtergrond en juridische kaders van de APV

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 staat het juridisch kader van de onderzoeksvragen centraal, waarbij ingegaan wordt op de regelgevende bevoegdheid van de gemeente: in hoeverre kan en mag een gemeente in de APV regels opnemen die het mogelijk maken om op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen?

Daarbij wordt stilgestaan bij de beperkingssystematiek van de Grondwet, omdat uitingen op het internet vallen onder de vrijheid van meningsuiting en deze niet zonder meer mogen worden beperkt. Voor het beperken van grondrechten kent de Grondwet, maar ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een eigen systematiek, die van belang is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag omdat een mogelijke APV-regeling toeziet op uitingen op het internet. De vraag is of een dergelijke regeling past binnen de zogenaamde beperkingssystematiek van zowel de Grondwet als het EVRM. Vervolgens wordt de begrenzing van de regelgevende bevoegdheid van gemeenten uitgelegd. Deze begrenzing bestaat uit een bovengrens en een ondergrens. De bovengrens vormt de afbakening van gemeentelijke regels ten opzichte van regels van hogere overheidsorganen zoals provincie en rijksoverheid. De ondergrens betreft de grens met de privésfeer van de ingezetenen van een gemeente. De gemeente mag regels stellen die alleen van toepassing zijn op de openbare ruimte en dient zich te onthouden van regels, die zich mengen in de privésfeer van ingezetenen. Over beide grenzen is veel geschreven en zijn veel rechterlijke uitspraken geweest. De onderdelen die van belang zijn voor de onderzoeksvraag worden behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie.

### 3.2 Het grondwettelijke kader dat gemeenten bij hun regelgeving in acht moeten nemen

Voordat de APV behandeld wordt, is het van belang om naar de inbedding van de APV in het staatsrechtelijk wetgevend kader te kijken. De APV is een lokale verordening waarin bepalingen staan, die van belang zijn voor een ordelijk verloop van het maatschappelijk leven in een gemeente en op waarvan de handhaving zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kan plaatsvinden. Deze lokale verordening is overeenkomstig het legaliteitsbeginsel ingebed in een staatsrechtelijk wetgevend kader, dat in deze paragraaf wordt uitgelegd.

#### 3.2.1 Legaliteitsbeginsel

In Nederland geldt, als onderdeel van de democratische rechtsstaat, het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel gaat ervan uit dat al het overheidsoptreden gebaseerd is op een wettelijke grondslag.<sup>21</sup> Als een burgemeester wil optreden tegen online uitingen, die als effect kunnen hebben dat de lokale openbare orde wordt verstoord, dan dient dit optreden gebaseerd te zijn op een wettelijke regeling. De Gemeentewet geeft in artikel 125 de mogelijkheid aan het

---

<sup>21</sup> Van der Pot/Elzinga, de Lange & Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2014, p. 661-662.

gemeentebestuur om regels te handhaven middels een last onder bestuursdwang. In artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht is het legaliteitsbeginsel opgenomen voor de bestuursrechtelijke sanctionering.<sup>22</sup> Op basis van deze artikelen mag het gemeentebestuur optreden, indien vanuit het internet de openbare orde in een gemeente dreigt te worden verstoord. De burgemeester is op basis van artikel 172 van de Gemeentewet het bestuursorgaan dat vervolgens verstoringen van de openbare orde dient te handhaven.

### 3.2.2 Bescherming van de grondrechten bij het online doen van uitingen

Omdat bij de genoemde vorm van voorgenomen ordeverstoringen veelal sprake is van het doen van online uitingen vanaf een computer van een privépersoon, worden deze uitingen in principe beschermd door artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Meestal gebeurt de oproep vanaf een computer op een privéadres in Nederland en dan geldt daarbij ook artikel 10 van de Grondwet (eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Mocht vervolgens gehoor worden gegeven aan de oproep door te gaan demonstreren dan geldt artikel 9 van de Grondwet (recht van vergadering en betoging). Alle drie de artikelen kennen een Europese variant in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in resp. artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting), artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en artikel 11 EVRM (vrijheid van vergadering en vereniging). Dit alles maakt optreden door het gemeentebestuur lastig, omdat deze artikelen een overheidsvrije sfeer garanderen.

Zowel de Grondwet als het EVRM kennen een eigen systeem om grondrechten te beperken. Daarvoor worden bepaalde clausules gebruikt. Zo mogen beperkingen van bovengenoemde grondwetartikelen in de Grondwet alleen door de wetgever in formele zin (oftewel: de Staten-Generaal) worden geregeld. De 'beperkingsystematiek' van het EVRM is ruimer van opzet. De beperkingen die in voornoemde artikelen staan, gelden ook voor regels van lagere overheden. Hierna wordt een en ander uitgewerkt.

### 3.2.3 De beperkingssystematiek van de Grondwet bij het uitoefenen van grondrechten

Grondrechten mogen worden beperkt, maar alleen onder zeer strikte voorwaarden. De grondwettelijke beperkingssystematiek kent verschillende methoden op basis waarvan grondrechten kunnen worden beperkt.

De eerste methode is die van de competentieregeling over wie er bevoegd is om beperkingen te stellen. In dit systeem van beperkingen is primair de formele wetgever (de Staten-Generaal) bevoegd tot het beperken van de grondrechten. Delegatie van deze bevoegdheid is alleen mogelijk als de Grondwet dit expliciet toestaat door middel van een specifieke bepaling, waarbij de voorwaarden van de beperking zijn aangegeven. Een blanco delegatie is niet mogelijk.<sup>23</sup>

De formele wetgever kan regelen dat de wet in formele zin lagere overheden, zoals een gemeente, de mogelijkheid geeft om beperkingen te stellen aan de uitoefening van het

---

<sup>22</sup> Borman & De Poorter, in *T&C Awb* 2022, artikel 5:4, aant.1. (online via Kluwer Navigator).

<sup>23</sup> M.A.D.W. de Jong in: Bok e.a., *In de regel* (SteR nr.10/2012), p.321.

grondrecht.<sup>24</sup> Daartoe worden specifieke begrippen in het grondwetsartikel geformuleerd: vormen van het werkwoord 'regelen', de zelfstandige naamwoorden 'regels' en 'regeling' of de term '(bij of) krachtens de wet'.<sup>25</sup> Als voorbeeld wordt verwezen naar artikel 9 lid 2 van de Grondwet, waar deze terminologie wordt gebruikt. Op basis van artikel 9 van de Grondwet heeft de formele wetgever in de Wet openbare manifestaties regels gesteld over de uitoefening van het grondrecht van de demonstratievrijheid. Deze formele wet biedt gemeenten de mogelijkheid om regels stellen bij demonstraties in de openbare ruimte in het belang van het verkeer en ter bestrijding van wanordelijkheden.<sup>26</sup>

Grondrechten mogen niet worden beperkt door een gemeenteraad op grond van de autonome wetgevende bevoegdheid in artikel 149 van de Gemeentewet omdat dit geen specifiek bepaalde bevoegdheid is, maar een algemene.<sup>27</sup> Om de openbare orde te handhaven zijn de afgelopen jaren diverse wetten in formele zin van kracht geworden, waarbij grondrechten beperkt kunnen worden, zoals de al genoemde Wet openbare manifestaties, maar ook bijvoorbeeld de Wet tijdelijk huisverbod.<sup>28</sup> Wat betreft het beperken van online uitingen op het internet die als doel of als effect hebben om de openbare orde te verstoren, gelden de beperkingen in artikel 7 Grondwet, te weten de zin 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet', die in de leden 2 en 3 zijn opgenomen. 'De wet' betekent in de beperkingssystematiek een wet in formele zin en daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld artikelen in het Wetboek van Strafrecht over opruiing (artikel 131), groepsbelediging (artikel 137c) en het artikel over het aanzetten tot haat, geweld en discriminatie (artikel 137d).

In het onderzoek "Niet bevoegd, wel verantwoordelijk" is het ingrijpen door de gemeente (i.c. de burgemeester) bij online uitingen die openbare orde-verstorend kunnen werken, nader uitgewerkt in relatie tot artikel 7 van de Grondwet alsmede artikel 10 van het EVRM en hun eigen beperkingssystematiek. Geconcludeerd wordt dat indien een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor dit type uitingen, er al snel sprake zal zijn van een niet gerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van meningsuiting.<sup>29</sup> Dit is recent bevestigd in de uitspraak van de Hoge Raad van 24 december 2021<sup>30</sup> waarin het verbod op het dragen van kleding van Hells Angels in artikel 2:50a van de gemeentelijke APV van Haarlem door de Hoge Raad onverbindend werd verklaard omdat het, in dit geval, een beperking van de

---

<sup>24</sup> Noorlander & Nehmelman, *Horizontale werking van de grondrechten*, 2013, § 2.6. (Online via Kluwer Navigator). Ook: Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p.386-387.

<sup>25</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 387.

<sup>26</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 387, p.404.

<sup>27</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p.281. Zo ook Verhey, 'Het grondwettelijke beperkingssysteem: handhaving of bezinning?', *NJCM-bulletin* 2003, p.218.

<sup>28</sup> De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Wolters Kluwer, 2016, waar in deel I een overzicht wordt gegeven van alle wetsbepalingen die gericht zijn op handhaving van de openbare orde.

<sup>29</sup> Bantema, Westers & Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag 2020, p.94.

<sup>30</sup> Zie: ECLI:NL:HR:2021:1946

uitingsvrijheid overeenkomstig artikel 7, lid 3 van de Grondwet bevatte. Een dergelijke beperking mag dus alleen bij wet in formele zin.<sup>31</sup>

Met deze uitspraak wordt de lijn in de jurisprudentie bevestigd dat lagere overheden ten aanzien van de inhoud geen beperkingen mogen aanbrengen in de uitingsvrijheid, hooguit ten aanzien van de plaats en de wijze van openbaarmaking (verspreiding) met het oog op de handhaving van de openbare orde.<sup>32</sup> In dat verband kent de model-APV van de VNG in artikel 2.6 een beperking om geschreven stukken of afbeeldingen publiekelijk aan te bieden op door burgemeester en wethouders aangegeven plaatsen. Daarvan is in de jurisprudentie bepaald dat de verspreiding met het oog op artikel 7 van de Grondwet mag worden beperkt, maar niet onmogelijk mag worden gemaakt.<sup>33</sup>

De tweede methode van grondrechtbeperkingen is die van de doelcriteria. Bij deze methode wordt na een omschrijving van het recht een aantal beleidsdoeleinden opgesomd ten behoeve waarvan op het grondrecht inbreuk mag worden gemaakt. Bijvoorbeeld artikel 8 van de Grondwet: 'Bij de wet kan de vrijheid van vereniging worden beperkt in het belang van de openbare orde.' 'Openbare orde' is hier het doelcriterium.<sup>34</sup>

De derde methode is die van de procedurevoorschriften. Op basis van deze methode wordt een beperkingsbevoegdheid gekoppeld aan bepaalde procedurevoorschriften. In artikel 12 van de Grondwet (binnentreden van woningen) zijn in de leden 2 en 3 dergelijke voorschriften gesteld, waarbij de overheidsinstantie, die wil binnentreden, zich moet legitimeren en het doel van binnentreden moet aangeven alvorens de woning mag worden binnengegaan. Vervolgens moet er zo spoedig mogelijk na het bezoek aan de woning een verslag van worden opgemaakt en toegestuurd aan de bewoner van de binnentreden woning.<sup>35</sup>

### 3.2.4 De beperkingssystematiek van EVRM bij het uitoefenen van de daarin opgenomen grondrechten

Voor dit onderzoek is eveneens het EVRM van belang waar het gaat om beperkingen van grondrechten. De in dit verdrag genoemde grondrechten zijn nagenoeg allemaal rechtstreeks geldend voor de ingezetenen van Nederland, waardoor er een direct beroep op kan worden gedaan. Voor uitingen op het internet die de openbare orde kunnen verstoren, zijn met name de hiervoor genoemde artikelen 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven), 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) en 11 EVRM (vrijheid van vergadering en vereniging) van belang.

---

<sup>31</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946. Zie ook de conclusie van de AG bij dit arrest, waarin een overzicht wordt gegeven van jurisprudentie m.b.t. de onder- en bovengrens van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid, mede verwoord in dit rapport: ECLI:NL:PHR:2021:1028.

<sup>32</sup> Zie voor een overzicht van jurisprudentie: Bovend'Eert e.a., T&C Grondwet en Statuut, commentaar op artikel 7 Grondwet, aant.2 (online via Kluwer Navigator).

<sup>33</sup> Onder andere HR 28 november 1950, NJ1951/137 (Tilburg).

<sup>34</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 388.

<sup>35</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 389.

De Grondwet bepaalt in artikel 94 dat wettelijke voorschriften geen toepassing vinden indien deze niet verenigbaar zijn met, in dit geval, het EVRM.<sup>36</sup> De Nederlandse rechter is gehouden het EVRM toe te passen en volgt daarbij de uitleg van het Europese Hof van Justitie voor de Rechten van de Mens (EHRM).<sup>37</sup> Net als de Nederlandse Grondwet kent het EVRM een eigen beperkingsystematiek, die van belang is bij uitingen op het internet en dus bij een mogelijke regulering ervan door de APV.

De opbouw en structuur van genoemde artikelen van het EVRM zijn zodanig, dat in het eerste lid het grondrecht wordt beschreven en in het tweede lid de beperkingen worden aangegeven. Deze beperkingen moeten 'bij wet zijn voorzien', 'noodzakelijk zijn in een democratische samenleving' en in het belang van 'bepaalde doelen' (doelcriteria) zijn gesteld, zoals de bescherming van de openbare orde en veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.<sup>38</sup> In artikel 18 van het EVRM is bepaald dat de beperkingen slechts mogen worden toegepast ten behoeve van het doel waarvoor zij zijn gegeven.

Het EHRM heeft in zijn uitspraken bepaald dat het bovenstaande als volgt dient te worden geïnterpreteerd:

- *Bij wet zijn voorzien:*

Het verschil met de Grondwet is dat de beperkingsystematiek van het EVRM ook ziet op wetgeving van lagere overheden. Het begrip 'wet' in het EVRM omvat al het naar nationale maatstaven geldend recht, inclusief beleidsregelgeving en ongeschreven recht.<sup>39</sup>

- *Noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (proportionaliteits- en subsidiariteitstoets).*

Voor de noodzaak van de beperking toetst het EHRM of er sprake is van een dringende maatschappelijke noodzaak om het grondrecht te beperken met het oog op het doel/de doelen, die in lid 2 van het betreffende artikel staan. Daarbij wordt gekeken of er een evenredige (proportionele) verhouding is tussen doel en opgelegde beperking.<sup>40</sup> De overheid heeft daarbij een beoordelingsruimte, maar de omvang van die vrijheid is onder meer afhankelijk van de aard van het grondrecht dat in het geding is en het doelcriterium dat is gebruikt. Als binnen de lidstaten overeenstemming bestaat over de vraag of een beperking van een bepaald grondrecht in het belang van een bepaald

---

<sup>36</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 174, Hirsch Ballin, De Jonge & Leenknecht, *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag 2020, p.449-462 (artikel 93 van de Grondwet) en p.463-490 (artikel 94 van de Grondwet).

<sup>37</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 399-400.

<sup>38</sup> Opbouw en structuur van de artikelen 8, 9, 10 en 11 EVRM, leden 1 en 2.

<sup>39</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 401-402, met verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM die ziet op de uitleg van 'bij wet zijn voorzien', met name het *Sunday Times* arrest van het EHRM van 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980, 146.

<sup>40</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 404-405 met verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM die ziet op de uitleg van het proportionaliteitsbeginsel.

doelcriterium noodzakelijk is, dan zal het EHRM de overheid weinig ruimte laten om van die lijn af te wijken.<sup>41</sup>

Voor een gemeente houdt dit in dat er een duidelijke aanleiding en reden moet zijn om de regeling op te nemen, waarbij moet worden aangetoond dat de betreffende regeling noodzakelijk is om ongewenste effecten tegen te gaan of te voorkomen of om de gewenste effecten te bereiken. De informatie die aan de besluitvorming ten grondslag ligt, moet relevant zijn voor het belang dat speelt in de specifieke situatie.<sup>42</sup> De eis van evenredigheid van overheidsoptreden dient te worden aangetoond door de belangenafweging die het gemeentebestuur maakt, waarin alle bijzondere omstandigheden van het geval worden afgewogen tegen het belang dat met de maatregel is gemoeid.<sup>43</sup> Subsidiariteit houdt in dat de voorgenomen handeling de minst ingrijpende wijze moet zijn om het gewenste doel te bereiken. Ook dit valt onder het evenredigheidsbeginsel.<sup>44</sup>

- *De norm, op basis waarvan wordt gehandeld, dient te zijn gegeven door een bevoegde autoriteit en dient voor de burgers voldoende toegankelijk en duidelijk te zijn.* Burgers moeten vooraf voldoende duidelijkheid hebben gekregen om hun gedrag aan te passen en overheidsingrijpen te voorkomen. Belangrijk hierbij is dat overheden de regels bekendmaken en duidelijk formuleren.<sup>45</sup>

Wat betreft de vrijheid van meningsuiting op het internet, heeft het EHRM bepaald dat het internet een communicatiemiddel is, waarbij de in artikel 10, lid 2 van het EVRM opgenomen beperkingen gelden.<sup>46</sup> De lidstaten hebben de positieve verplichting om een juridisch kader te scheppen, om een effectieve bescherming van de vrijheid van meningsuiting op het internet te realiseren.<sup>47</sup>

### 3.3 De grenzen van de gemeentelijke regelgeving en de rechterlijke toetsing hiervan

Voor de bescherming van de openbare orde is de APV bij gemeenten de basisregeling. De APV is een besluit van algemene strekking, waarvan een overtreding door de gemeente kan worden gehandhaafd, zowel strafrechtelijk (artikel 154 van de Gemeentewet) als bestuursrechtelijk (artikel 125 van de Gemeentewet). Het woord 'Algemene' duidt erop dat het een generieke regeling is waarin de gemeente alles, wat zijn huishouding betreft, kan regelen. De VNG heeft een model- APV gemaakt, die de meeste gemeenten in Nederland hebben overgenomen en vastgesteld, met hier en daar specifieke bepalingen die karakteristiek zijn voor de betreffende gemeente.<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> Deze passage is ontleend aan De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Wolters Kluwer, 2016, p.15.

<sup>42</sup> Artikelen 2:4, 3:2 en 3:3, Awb.

<sup>43</sup> Artikel 3:4 Awb.

<sup>44</sup> Conclusie Wattel en Widdershoven bij ABRvS 07-07-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

<sup>45</sup> Afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht regelt de bekendmaking van besluiten.

<sup>46</sup> EHRM 16 juni 2015, nr. 64569/09, Delfi AS v. Estonia.

<sup>47</sup> EHRM 5 mei 2011, nr. 33014/05, Editorial Board of Pravoye Delo v. Ukraine.

<sup>48</sup> J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Gemeentelijke verordeningen*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2004. Zie ook: Model APV van de VNG, decentraleregelgeving.nl, zoeken op Model APV.

In het onderzochte model van de VNG en de onderzochte APV's van de gemeenten, die betrokken zijn bij dit onderzoek, is nergens een artikel opgenomen over ordeverstoringen in het virtuele domein als bron van een ordeverstoring. Juristen gaan er tot op heden vanuit dat de algemene- en noodbevoegdheden uit hoofdstuk XI van de Gemeentewet geschreven zijn voor de bestrijding van verstoring van de openbare orde in het fysieke domein. Zij strekken zich, vooralsnog, niet uit naar het 'virtuele domein' (internet).<sup>49</sup>

### 3.3.1 Het begrip openbare orde

Omdat het in dit onderzoek gaat om verstoring van de openbare orde in een gemeente, wordt stilgestaan bij het begrip 'openbare orde'. De wetsgeschiedenis van de Gemeentewet, de jurisprudentie en de literatuur geven daarover slechts in zeer beperkte mate uitsluitsel. "Openbare orde" is het niveau van rust in de zin van "normale gang van zaken" in het voor publiek toegankelijk domein, oftewel het openbare gemeenschapsleven.<sup>50</sup> Door Dölle en Elzinga wordt handhaving van de openbare orde omschreven als: 'Een optreden tegen een verstoring van het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte, waarbij een direct (dreigend) gevaar bestaat voor anderen of de rechten van anderen direct worden of dreigen te worden aangetast.' Niet de enkele overtreding van wettelijke voorschriften geeft aanleiding tot actie, maar de daadwerkelijke verstoringen van het gemeenschapsleven. Vanwege de rechtsstatelijke gebondenheid moet er daarbij sprake zijn van (dreigende) overtreding van wettelijke voorschriften.<sup>51</sup>

Het begrip laat zich echter niet volledig en in detail beschrijven. Zoals aangegeven door De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. zorgt gebruik van een deels open begrip als 'openbare orde' voor de nodige en vereiste flexibiliteit.<sup>52</sup> Zo ook de Hoge Raad in rechtsoverweging 4.6 zijn uitspraak van 28 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1494 (Tilburg). Openbare orde is dus deels een containerbegrip dat zich blijft ontwikkelen en daartoe ook zeker ruimte moet bezitten.<sup>53</sup> In beginsel staat de publiek toegankelijke ruimte centraal, maar we zien in de praktijk ook dat er ordehandhavend opgetreden kan worden in bijvoorbeeld een woning. Gedragingen in een woning kunnen dus een negatieve invloed hebben op de orde in de publieke ruimte. Volgens de Hoge Raad is er sprake van verstoring van de openbare orde als er sprake is van een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.<sup>54</sup> De Hoge Raad sluit aan bij de conclusie van advocaat-generaal Knigge die op zijn beurt verwijst naar een citaat van zijn voormalig ambtgenoot 's Jacob bij arrest HR 29 november 1966, NJ 1967, 58 (m.nt. van Eck) onder meer inhoudende dat het bij de openbare

---

<sup>49</sup> Zie daarvoor paragraaf 4.2.2. met daarin het commentaar van de focusgroep maar ook bijvoorbeeld: VNG, *'Handhaving voor en door gemeenten, Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk'*, Den Haag 2019.

<sup>50</sup> De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Wolters Kluwer, 2016, p.10.

<sup>51</sup> Dölle & Elzinga, D.J., *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, Kluwer, 2004, p. 389-392.

<sup>52</sup> De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Wolters Kluwer, 2016, p.12.

<sup>53</sup> De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Wolters Kluwer, 2016, p.12.

<sup>54</sup> HR 30 januari 2007, AB2007/131 (Den Haag), met een literatuuroverzicht in de conclusie van A-G Knigge.



orde 'moet gaan om een ter plaatse heersende ordening van het maatschappelijk leven die objectief (voor het publiek) kenbaar is.'<sup>55 56</sup>

### 3.3.2 De bovengrens bij de gemeentelijke verordenende bevoegdheid

De autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad wordt beperkt door de zogeheten bovengrens, geregeld in de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet. Het is hierbij van belang om te weten of er sprake is van een anterieure of een posterieure verordening, dus of een gemeentelijke verordening voorafgaand aan de hogere wettelijke regeling is gemaakt of pas erna. Dit is van belang voor de werking van deze verordening. Artikel 122 van de Gemeentewet bepaalt: "De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen." Als zowel het onderwerp als het motief van de regelingen aan elkaar gelijk zijn, dan houdt de anterieure gemeentelijke verordening van rechtswege op te gelden. Dit systeem bepaalt dat er nooit twee gelijke regelingen kunnen zijn van verschillende overheidsorganen. De hiërarchie in wetgeving bepaalt dat een hogere regeling automatisch voorrang geniet.<sup>57</sup>

Zo ook is er voor posterieure verordeningen een regeling. Dit zijn de verordeningen die tot stand zijn gekomen na de hogere regel waarmee zij in strijd zouden zijn. Hierover zegt artikel 121 van de Gemeentewet: "De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn".

Ook hier geldt dat als zowel het onderwerp als het motief van de regelingen aan elkaar gelijk zijn, de posterieure gemeentelijke verordening van rechtswege ophoudt te gelden, omdat hetzelfde wordt geregeld en dus de hogere regeling voorrang heeft.<sup>58 59</sup>

De artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet dienen rechtsonzekerheid te voorkomen en duidelijkheid te geven in welke regeling geldt voor de burgers. Interessant zijn de gemeentelijke regelingen die hetzelfde onderwerp regelen, maar een ander motief hebben. Daarover is veel jurisprudentie. APV-regelingen houden in dat geval in zijn algemeenheid stand indien de betreffende regeling toeziet op de bescherming van de openbare orde. Daar waar de hogere regeling toeziet op een ander onderwerp, zoals de bescherming van iemands eigendom (artikel 310 van het Wetboek van Strafrecht, diefstal).

---

<sup>55</sup> HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, m.nt. L.J.J. Rogier, (Den Haag).

<sup>56</sup> Zie ook overweging 4.6. van het arrest van de Hoge Raad 28 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1494 (Tilburg).

<sup>57</sup> Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Wolters Kluwer, 2021, p.110.

<sup>58</sup> Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Wolters Kluwer, 2021, p.111.

<sup>59</sup> Brühem, 'Hogere regelingen als bedoeld in artikel 121 Gemeentewet', *Gst.* 2009/115 (online via Kluwer Navigator).

Dat is van belang voor de in hoofdstuk 4 te bespreken APV-artikelen over het strafbaar stellen van pre-criminele handelingen.<sup>60</sup>

### 3.3.3 De ondergrens van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid

De ondergrens van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid betreft de privésfeer van de burgers: de niet-publieke sfeer.<sup>61</sup> De gemeentelijke regeling mag niet treden in de 'bijzondere belangen der ingezetenen'. Wat dit voor belangen zijn varieert naar tijd en plaats en is nader uitgelegd en verklaard in de jurisprudentie.<sup>62</sup> Bij de uitspraak van de ABRvS inzake de verlening van een kapontheffing door de gemeente Elburg, wordt door annotator Adriaanse een overzicht gegeven van de jurisprudentie die betrekking heeft op de ondergrens van de verordenende bevoegdheid van de gemeente.<sup>63</sup> Genoemd worden de standaardarresten van de Hoge Raad.<sup>64</sup>

De lijn die de Hoge Raad in voornoemde arresten trekt, is dat APV-bepalingen niet dusdanig algemeen mogen zijn verwoord, dat de privésfeer van inwoners er ook onder kan vallen. In die gevallen treedt de gemeente in de bijzondere belangen van zijn ingezetenen.<sup>65</sup> Dit hoeft niet daadwerkelijk te zijn gebeurd; de mogelijkheid dat dit kan, is voldoende voor de Hoge Raad om een gemeentelijke verordening onverbindend te verklaren.<sup>66</sup>

De gemeenteraad bepaalt waar de grens ligt van wat onder de huishouding van de gemeente moet worden verstaan. Daarbij gaat het om de behartiging van het algemene belang, afgezet tegenover het privébelang van de ingezetene. De rechter toetst of de met de regel gediende openbare belangen zwaarder moeten wegen dan het bijzondere belang van de burger.<sup>67</sup> De gemeente kan dus regelgeving hebben die treedt in de privésfeer van zijn inwoners, maar in de belangenafweging dient gemotiveerd te worden aangegeven waarom het algemene belang in een bepaald geval belangrijker is dan het privébelang.<sup>68</sup>

De gemeenteraad heeft een grote mate van keuzevrijheid om een regeling op grond van artikel 149 van de Gemeentewet vast te stellen. De gemeentelijke wetgever (of in dit geval: de gemeenteraad) kan normen formuleren, die vrij ruim geformuleerd zijn en het bestuur veel ruimte geven om zaken 'naar eigen inzicht' of 'naar eigen oordeel' te regelen. Ook kunnen regels gesteld worden die multi-interpretabele begrippen bevatten, zoals 'in het

---

<sup>60</sup> Een interessante uitspraak is die over het gemeentelijke verbod op stiletto's, valmessen en vlindermessen in relatie tot de Wet wapens en munitie in HR 15-12-2020, ECLI:NL:HR:2020:1993, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder via (online via Kluwer Navigator). De Hoge Raad laat de APV-regeling in stand omdat deze niet hetzelfde onderwerp regelt (terwijl dat wel zo lijkt).

<sup>61</sup> Van der Pot/Elzinga, de Lange & Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2014, p.924.

<sup>62</sup> Van der Pot/Elzinga, de Lange & Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2014, p.924-925.

<sup>63</sup> ABRvS 26 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5097, m.nt. W.P. Adriaanse (kapontheffing Elburg), *Gst.* 2007/83.

<sup>64</sup> HR 13 februari 1922, ECLI:NL:HR:1922:AG1784 (Wilnisser visser), HR 12 juni 1962, ECLI:NL:PHR:1962:AG2057 (APV Bergen op Zoom over anticonceptiva), HR 9 januari 1968, ECLI:NL:PHR:1968:AB4210, (Maastrichts schakelkastje), ABRvS 12 april 1994

ECLI:NL:RVS:1994:BL3396, m.nt. Brederveld (Wurgslangen), (alles online via Kluwer Navigator).

<sup>65</sup> *Kamerstukken II*, 19403, nr.3, p.133. Genoemd in A.E. Schilder, *Handboek staats- en bestuursrecht*.

<sup>66</sup> HR 8 april 1980, ECLI:NL:PHR:1980:AC0292, m.nt. A.L.Melai, (APV Arnhem).

<sup>67</sup> ABRvS 26 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5097, m.nt. W.P. Adriaanse, (kapontheffing Elburg).

<sup>68</sup> Brühem in 'Hogere regelingen als bedoeld in artikel 121 Gemeentewet', *Gst* 2009/115, p.5.

belang van de openbare orde, volksgezondheid, veiligheid van verkeer, etc. Bij beide typen normstelling geldt een grote keuzevrijheid van het bestuur en daarmee een grote beleidsvrije ruimte.<sup>69</sup>

Bij toetsing door de rechter van de ondergrens van de APV in het kader van de gemeentelijke autonomie vindt een terughoudende toetsing plaats: de rechter kijkt of de bepaling van de verordening in kwestie de huishouding van de gemeente *kan* betreffen (en of de regeling niet in strijd is met een hoger regeling, de hierboven besproken bovengrens).<sup>70</sup>

De rechter toetst daarbij de belangenafweging die is gemaakt door de gemeente. Indien sprake is van een onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dan moet worden geoordeeld dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen (oftewel, het evenredigheidsbeginsel).<sup>71</sup> Kortmann geeft aan dat de rechter bij zijn toetsing als het ware rechtmatigheidsgrenzen rondom de vrijheid van het bestuur trekt. Bij overschrijding van die grenzen handelt het bestuur in strijd met het recht. Blijft het daarbinnen, dan staat het de gemeente vrij om een beleidskeuze te maken, waar de rechter zich buiten houdt.<sup>72</sup>

### 3.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is het wettelijk kader beschreven dat van belang is voor het op gemeentelijk niveau reguleren van uitingen op het internet, die de openbare orde kunnen verstoren.

De uitingen op het internet vallen onder het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting, dat in artikel 7 van de Grondwet is geregeld net als in artikel 10 EVRM. De rechter hanteert een ruime interpretatie van het begrip 'uiting'. Grondrechten mogen slechts onder zeer strikte voorwaarden worden beperkt en ingevolge deze grondwettelijke beperkingssystematiek mag een gemeente niet bij verordening de vrijheid van meningsuiting beperken. Ten aanzien van de vorm van verspreiding van een mening zijn beperkingen door een gemeente onder strikte voorwaarden toegestaan. Dit kan mogelijkheden bieden voor het reguleren van uitingen die op het internet zijn gedaan en de openbare orde verstoren, indien de computer wordt beschouwd als een medium om een mening te verspreiden. Dit zal in hoofdstuk 4 nader worden onderzocht.

Gemeenten hebben als gevolg van de hiërarchie in wetgeving te maken met de zogeheten bovengrens waarboven slechts gemeentelijke regels toegelaten zijn onder strikte voorwaarden, maar ook een ondergrens die de privésfeer van de burgers beschermt. Een gemeentelijke regel moet deze grenzen respecteren en in rechterlijke uitspraken is beschreven hoe deze grenzen bij het vraagstuk van uitingen op het internet moeten worden

---

<sup>69</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 61-62.

<sup>70</sup> Van der Pot/Elzinga, de Lange & Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2014, p. 927. Opgemerkt wordt dat het begrip 'marginale toetsing', dat in de literatuur veel is gebruikt om deze wijze van toetsing te duiden, aan het veranderen is. Wattel en Widdershoven introduceren in de samenvatting van hun conclusie de begrippen 'terughoudende toetsing' en 'indringende toetsing' met een tussenvariant 'toetsing op globale evenredigheid': Conclusie Wattel en Widdershoven bij ABRvS 07-07-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, p.2.

<sup>72</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 62.

geïnterpreteerd. Het internet wordt daarbij als een privésfeer overeenkomstig artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM gezien, waarbij men niet al te snel mag overgaan tot het opleggen van beperkingen. Afgevraagd moet worden in hoeverre de jurisprudentie over de boven- en ondergrens van de regelgevende bevoegdheid van de gemeente aanknopingspunten biedt om regels te kunnen stellen om de openbare orde te beschermen indien deze wordt bedreigd door uitingen op het internet. Dit zal in hoofdstuk 4 nader worden verkend.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om het begrip 'openbare orde' niet nader in te vullen en het als een open begrip te beschouwen. Daardoor blijft het zich ontwikkelen naar tijd, plaats en omstandigheden. In die zin is het niet ondenkbaar dat het 'virtuele publieke domein' op gegeven moment onderdeel gaat uitmaken van het begrip 'openbare orde'.

## Hoofdstuk 4. Verkenning bestuursrechtelijke routes

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 worden bestuursrechtelijke routes verkend. Een deel daarvan omvat bestuursrechtelijke mogelijkheden die reeds door gemeenten zijn beproefd. Los van de praktijk worden ook concrete voorstellen gedaan, die gemeenten een mogelijkheid kunnen bieden voor het reguleren van uitingen op het internet met een openbare orde-verstorend effect. Aan de hand van onderzochte literatuur, jurisprudentie en gesprekken met het werkveld, zijn handelswijzen van vier gemeenten nader onderzocht en geanalyseerd. Daarnaast is contact gelegd met de negentien Brusselse gemeenten om hun Algemeen Politiereglement nader te onderzoeken. In dit reglement staat een bepaling dat dit politiereglement ook van toepassing is op het virtuele domein. De resultaten zijn voorgelegd en besproken in een expertmeeting en een focusgroep.

In dit hoofdstuk komen vervolgens vijf mogelijkheden aan bod, die bij het empirisch onderzoek naar voren kwamen en die vertaald zijn naar mogelijkheden voor gemeenten om te regelen, te weten: (1) handhaving door middel van een combinatie van strafrecht en bestuursrecht; (2) Benutten van bestaande APV I; (3) Benutten van bestaande APV II; (4) Online gebiedsverbod op basis van artikel 175 Gemeentewet; (5) Toepassing van de casus van het Belgisch Algemeen Politiereglement voor de model APV van de VNG. Daarnaast is onderzocht hoe mogelijkheden omgezet kunnen worden in een mogelijke APV-regeling. Daarbij gaat het om een regeling van:

1. Het opleggen van een online gebiedsverbod;
2. Het uitbreiden van de APV met een pre-criminele handeling (Veluwse methode);
3. Het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein (Belgische variant).

### 4.2 Preventieve sanctionering

Steeds vaker heeft het bestuursrechtelijk optreden door het gemeentebestuur, in het bijzonder de burgemeester, de voorkeur boven het strafrecht. Het bestuursrecht biedt namelijk, in tegenstelling tot het strafrecht, de mogelijkheid om op te treden voordat de openbare ordeverstoring daadwerkelijk plaatsvindt.<sup>73</sup> Het strafrecht kent geen preventieve sancties en daardoor zijn oproepen via het internet tot openbare ordeverstoringen hiermee moeilijk aan te pakken: het kwaad moet al zijn geschied of er moet een poging ertoe zijn ondernomen.

In de literatuur en de jurisprudentie wordt aangenomen dat De Algemene wet bestuursrecht twee preventieve sancties kent, te weten in artikel 5:2, lid 1 onder b en in artikel 5:7. Het eerstgenoemde artikel betreft de herstelsanctie ter voorkoming van herhaling van de eerder gepleegde overtreding. In dit onderzoek betekent het dat artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden toegepast als er sprake is van een eerdere

---

<sup>73</sup> De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Wolters Kluwer, 2016, p.273, met verwijzing naar de oratie van Rogier, die dit onderwerp hierin behandelt.

overtreding en de gemeente herhaling van deze handeling wil voorkomen. Daarbij moet worden aangetoond dat er gegronde vrees is voor herhaling in de betrokken situatie.

Artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt de zogenaamde preventieve herstelsanctie, die tot doel heeft te voorkomen dat er een geheel nieuwe, niet eerder gepleegde overtreding zal plaatsvinden. Daarbij geldt het 'klaarblijkelijkheidscriterium', dat bepaalt dat er een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid moet zijn dat er een overtreding in de toekomst door betrokkene zal plaatsvinden.

De preventieve lasten onder dwangsom, die in de hierna te bespreken casussen aan de orde komen, zijn gebaseerd op artikel 5:2 waarbij er al sprake is van een overtreding en men herhaling ervan wil voorkomen en waarbij dus moet worden voldaan aan het klaarblijkelijkheidscriterium.<sup>74</sup> Juist deze preventieve rechtshandhaving zou, in gevallen van online oproeping tot rellen of het verheerlijken van geweld, uitkomst kunnen bieden om de openbare orde te handhaven en daarmee te voorkomen dat er een overtreding plaats kan vinden.

### **4.3 Casus I - Combinatie strafrecht en bestuursrecht**

In casus I deed iemand op het internet een oproep tot rellen in een bepaalde gemeente. Deze persoon is door de politie bekeurd voor opruiing overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Op basis daarvan heeft de burgemeester geconstateerd dat met deze overtreding ook de plaatselijke openbare orde is verstoord, waardoor de burgemeester deze persoon op grond van artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet een last onder dwangsom heeft opgelegd, inhoudende dat deze inwoner zich dient te onthouden van online uitingen (op sociale media) die aanleiding (kunnen) geven tot wanordelijkheden op straffe van een dwangsom van 2.500 euro.

De gemeente noemt dit het opleggen van een last onder dwangsom langs indirecte weg, namelijk via de overtreding van het Wetboek van Strafrecht, in dit geval artikel 131 waarin het delict van opruiing is geregeld. De last onder dwangsom moet voorkomen dat de persoon via online opruiend gedrag de openbare orde nogmaals verstoort. Omdat de persoon in kwestie toch is doorgeslagen met oproepen tot rellen is dat aanleiding geweest voor de gemeente om de dwangsom van 2500 euro te innen. Er is tegen het opleggen van de last onder dwangsom geen bezwaar of (hoger) beroep ingesteld, waardoor het besluit onherroepelijk is geworden en bij herhaling van de oproep de opgelegde dwangsom is verbeurd. Een belangrijke randvoorwaarde bij deze methode is dat er nauw wordt samengewerkt met de politie omdat een overtreding van het Wetboek van Strafrecht de basis voor de last onder dwangsom vormt.

De meerwaarde volgens deze gemeente zit in een aanpak waarbij herhaling kan worden voorkomen, en die het bestuursrecht mogelijk maakt, door de last onder dwangsom. Door de oplegging hiervan is het mogelijk het gedrag zodanig te beïnvloeden dat de

---

<sup>74</sup> A.P. Altena, 'Preventieve handhaving: de preventieve herstelsanctie en de herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling', *Gst.*2018/121 (online via Kluwer Navigator).

plaatselijke openbare orde kan worden gehandhaafd en rellen uitblijven. Er kan naar anderen toe een preventieve werking van uitgaan.

#### **4.3.1 Wat volgt uit de literatuur en de jurisprudentie?**

Bovengenoemde methode laat zien dat deze alleen kan worden ingezet als er sprake is van overtreding van het Wetboek van Strafrecht. Er hoeft nog geen strafrechtelijke veroordeling te zijn. De burgemeester gaat er in dat geval vanuit dat met het overtreden van een bepaling uit het Wetboek van Strafrecht verstoring van de openbare orde een gegeven is en dat hem dat de bevoegdheid geeft om door toepassing van artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet een last onder dwangsom op te leggen.<sup>75</sup>

Brouwer en Wierenga merken op dat in zoverre de handhaving van de openbare orde van de burgemeester niets anders is dan de handhaving van het strafrecht met andere dan strafvorderlijke middelen.<sup>76</sup> Wierenga concludeert dat een verstoring van de openbare orde 'een strafbare dan wel (anderszins) onrechtmatige gedraging is die hinder of gevaar voor anderen dan wel hun goederen oplevert in de publieke ruimte.' In deze definitie is er een direct verband tussen de strafbare dan wel onrechtmatige gedraging en verstoring van de openbare orde, waardoor ingrijpen door de gemeente in het licht van deze definiëring moet worden gezien en gerechtvaardigd kan zijn.<sup>77</sup> Voor de ABRvS is overtreding van een strafnorm voldoende om verstoring van de openbare orde aan te nemen. De casus ging over artikel 172a van de Gemeentewet. Gelet op de formulering is analoge toepassing op artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet niet ondenkbaar. Indien in een dergelijk geval sprake is van een strafrechtelijke afdoening van de overtreding van dit artikel, dan kan dit betekenen dat er ook sprake is van verstoring van de openbare orde ter plaatse, wat gemeentelijk ingrijpen via het bestuursrecht zou kunnen rechtvaardigen.<sup>78</sup>

#### **4.3.2 Reflectie op casus I vanuit de focusgroep en expertmeeting**

In de discussie tijdens de expertmeeting wordt benadrukt dat de bepalingen over de openbare orde in de Gemeentewet gekoppeld zijn aan de fysieke omgeving. Er dient fysiek gevaar en fysieke hinder te zijn in een fysieke omgeving. Volgens De Jong is de redeneerlijn in casus 1 niet juist omdat daarmee de burgemeester in feite het gehele Wetboek van Strafrecht kan handhaven en kan onderbrengen in zijn openbare ordetaak en dat is volgens haar niet de bedoeling.

Brouwer interpreteert het begrip openbare orde ruimer: de openbare orde is per definitie verstoord als een van overheidswege gegeven regel wordt geschonden. De burgemeester kan zich echter niet met alles inlaten: het zal moeten gaan om fysieke hinder en fysiek gevaar. Alle artikelen in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot misdaden

---

<sup>75</sup> ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:325 (gebiedsverbod Den Haag), m.nt. J.G. Brouwer, genoemd in J.G. Brouwer, "Wat is openbare orde", *NJB* 2016/1561, p.4 (online via Kluwer Navigator).

<sup>76</sup> Brouwer en Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid', *Gst* 2015/59, p.1.

<sup>77</sup> Wierenga, Jue-Volker en Van Rooij, 'Openbare orderecht in ontwikkeling', *pre-adviezen jonge VAR-reeks*, Boom Juridisch, Den Haag, 2016, p.21.

<sup>78</sup> ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:325 (gebiedsverbod Den Haag), m.nt. J.G. Brouwer, J.G. Brouwer, 'Wat is openbare orde?', *NJB* 2016/1561, p.4 (online via Kluwer Navigator).

tegen de openbare orde hebben betrekking op fysieke hinder of gevaar. Dit betekent niet dat de burgemeester zich er niet mee moet bemoeien, maar de beperking zit volgens De Jong erin dat de burgemeester handhaaft via artikel 172a Gemeentewet en dat heeft een fysieke context, maar geeft tevens een beperking die allerlei consequenties heeft. Volgens De Jong vereist een online gebiedsverbod een andere controle en dat geeft problemen. Een gebiedsverbod ziet toe op bewegingsvrijheid en het digitale gebiedsverbod op privacy en de vrijheid van meningsuiting.

In de focusgroep werd opgemerkt, dat een enkele overtreding van het Wetboek van Strafrecht een gelijktijdig bestuursrechtelijke sanctie moeilijk laat rechtvaardigen, gelet op het proportionaliteitsbeginsel. Er zal wellicht meer nodig zijn voor een rechtvaardiging van een bestuursrechtelijke sanctie, die gebaseerd is op een strafrechtelijke overtreding. Dit werd verder niet onderbouwd met ervaringen. Los daarvan vond men wel dat een overtreding van het Wetboek van Strafrecht per definitie een overtreding van de openbare orde is.<sup>79</sup>

Een vertegenwoordiger van de politie Oost-Nederland geeft aan dat wanneer er opgeroepen wordt tot rellen er al sprake is van verstoring van de openbare orde. Een samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht heeft in dezen volgens deze vertegenwoordiger de voorkeur omdat een combinatie van straf- en bestuursrecht een groter effect laat zien. Enkele aanwezigen geven aan dat zij hopen dat in deze aanpak er niet ook een strafrechtelijke veroordeling moet liggen, omdat het strafrecht veel eisen stelt aan het bewijs.

Mariëtta Buitenhuis (advocaat bij AKD) twijfelt aan de haalbaarheid van deze maatregel en merkt bij deze casus op dat artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet een lichte bevelsbevoegdheid is. Het is daarmee een zelfstandige maatregel en de last onder dwangsom is een andere maatregel, waarvoor overtreding van een regel vereist is waar de burgemeester in dit geval bevoegd is om deze te handhaven. Bij een overtreding van het Wetboek van Strafrecht is de burgemeester dat niet. Verder moet vaststaan dat de overtreding klaarblijkelijk dreigt en dat wordt niet snel aangenomen (artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht).

#### **4.4 Casus 2 - Benutten van bestaande APV**

De casus 'benutten van bestaande APV' is geanalyseerd aan de hand van literatuuronderzoek. Er heeft geen interview plaatsgevonden. De burgemeester van de gemeente Utrecht heeft aan een inwoner van de gemeente Zeist een last onder dwangsom opgelegd. De inwoner dient zich te onthouden van online uitingen (op sociale media) die aanleiding (kunnen) geven tot wanordelijkheden. Hieronder wordt in elk geval begrepen oproepen die tot doel hebben de openbare orde in de gemeente, waar het effect van de online uiting van de inwoner (van

---

<sup>79</sup> Consortiumpartner Albers merkt op dat gelet op de verschillende doelen van het strafrecht en de bestuursrechtelijke last onder dwangsom (bestrafing versus herstelsanctie) er in principe niets op tegen is om beide sancties toe te passen. Het is toegestaan. Volgens haar dient bij het eventueel verbeuren van de dwangsom bij de invordering te worden gekeken naar de proportionaliteit van de dwangsom.



de andere gemeente) zich voordeed, te verstoren. Als deze persoon zich niet aan de last onder dwangsom houdt, verbeurt betrokkene een dwangsom van 2500,- euro.

In dit geval is de bestuursrechtelijke maatregel gebaseerd op artikel 125 lid 3 van de Gemeentewet en artikel 5:32 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Aan deze artikelen ontleent de burgemeester de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. In dit geval is de betrokkene een last onder dwangsom opgelegd, omdat de betrokkene door uitdagend gedrag aanleiding gaf tot wanordelijkheden (te weten het oproepen tot rellen), wat strafbaar is gesteld in artikel 2.2 lid 1 sub g van de APV 2010 van de gemeente. De betreffende bepaling luidt: “Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze: (a) de orde te verstoren; (b) zich hinderlijk te gedragen; (c) personen lastig te vallen; (d) te vechten; (e) deel te nemen aan een samenshooling; (f) onnodig op te dringen of (g) door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.”

Volgens de gemeente Utrecht heeft zij geen zelfstandige bevoegdheid om toezicht te houden op online uitingen van de betrokkene. Daarvoor worden de bevoegdheden van de opsporingsinstanties gebruikt. Opruiende berichten worden volgens de gemeente zoveel mogelijk door de opsporingsinstanties opgespoord. Die instanties kunnen alle bevoegdheden gebruiken die hen krachtens het Wetboek van Strafvordering toekomen. De gemeente gaat ervan uit dat op deze manier de betrokkene bij toekomstige opruiende uitlatingen wederom in beeld komt en wordt de last onder dwangsom op deze manier gehandhaafd. In die zin werkt het niet anders dan bij een regulier gebiedsverbod, aldus de gemeente Utrecht. Een persoon aan wie een gebiedsverbod wordt opgelegd mag niet in het aangewezen gebied komen. Een opsporingsambtenaar moet constateren dat die persoon zich in het desbetreffende gebied heeft bevonden om een overtreding van het gebiedsverbod vast te stellen. Tegen deze beschikking is bezwaar aangetekend. Inmiddels heeft de gemeente gecommuniceerd dat de maatregel in de bezwaarprocedure overeind bleef en dat is de maatregel inmiddels ingetrokken is omdat de kans op herhaling als nihil wordt ingeschat.<sup>80</sup>

De betreffende APV-bepaling is iets anders geformuleerd dan de bepaling in de model-APV van de VNG, te weten artikel 2:1 het samenshoolingsverbod. Hierin is het volgende bepaald in 2:1: “Het is verboden op een openbare plaats deel te nemen aan een samenshooling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelde heden[...].”

Het artikel uit de model-APV is opgenomen onder Hoofdstuk 2 Openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en milieu onder afdeling 1 ‘Voorkomen of bestrijden van ongeregelde heden’. Net als in de APV van de gemeente Utrecht richt het artikel zich op het strafbaar stellen van ‘het uitdagend gedrag’ dat aanleiding geeft tot, vrij vertaald, rellen.

---

<sup>80</sup> ‘Beslissing op bezwaar online gebiedsverbod’, 15 juni 2022, [utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl](http://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl), zoeken op ‘digitaal gebiedsverbod’. Zo ook: ‘Burgemeester van Utrecht trekt online gebiedsverbod in voor opruier’, [rtvutrecht.nl](http://rtvutrecht.nl), 16 juni 2022.

#### 4.4.1 Wat zegt de literatuur en de jurisprudentie?

In dit APV-artikel wordt artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht niet expliciet genoemd. Wel de artikelen 424, 426bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht, die respectievelijk gaan over straatschenderij, hinderlijk volgen op de openbare weg en burengerucht. Dit kan van belang zijn voor de beoordeling van de casus.

Waar de kritiek in de literatuur met betrekking tot deze casus zich op richt is, dat het uitdagende gedrag bestaat uit het via de computer oproepen tot rellen en dat met deze online oproep de vrijheid van meningsuiting van artikel 7 van de Grondwet in het geding is. Geredeneerd wordt dat met toepassing van de bestuursrechtelijke sanctie van de burgemeester, deze uitingsvrijheid beperkt wordt door het bovenstaand APV-artikel als basis te nemen voor het sanctioneren van het gedrag. Terwijl dit volgens de beperkingsystematiek van de Grondwet alleen mag bij een wet in formele zin. In dit APV-artikel staat het begrip 'uitdagend gedrag' centraal, dat in deze casus kennelijk aanleiding heeft gegeven tot wanordelijkheden.

De vraag is of het uitdagende gedrag een vorm van uiting is, zoals bedoeld in artikel 7 van de Grondwet. In een arrest van de Hoge Raad van 28 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:AE1494, wordt hier een uitspraak over gedaan, waarbij het hier ging om het samenscholingsverbod in de APV van de gemeente Tilburg, waarin ook uitdagend gedrag strafbaar werd gesteld. Het ging hier om het deelnemen aan rellen bij een voetbalwedstrijd. Door de raadsman van de verdachte werd een beroep gedaan op artikel 12, derde lid Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 2, derde lid van het Vierde Protocol bij het EVRM (recht van bewegingsvrijheid). Al in eerdere jurisprudentie is bepaald dat beperkingen in een verbodsbepaling in de APV (in dit geval van de gemeente Tilburg) en hierop gebaseerde beschikkingen, vallen onder de woorden 'bij de wet voorzien' in bovenstaande internationaalrechtelijke artikelen. Beide internationaalrechtelijke artikelen stellen niet de eis dat de beperking van het grondrecht moet zijn opgenomen in een wet in formele zin, zoals onze Grondwet dat wel kent in bepaalde grondrechtsartikelen. Gesteld is dat wanneer beperkingen staan in een beschikking die is gebaseerd op een verbodsbepaling van de APV, de rechter ervan kan uitgaan dat is voldaan aan het 'bij de wet voorzien', zoals verwoord in bovenstaande internationaalrechtelijke artikelen.<sup>81</sup> Daarmee zijn beperkingen, die een gemeente stelt ten aanzien van uitingen in het licht van bovenstaand internationale verdragen, toegelaten.

Het APV-artikel van de gemeente Tilburg is in genoemde uitspraak verbindend. Ook is in deze zaak naar voren gebracht dat het APV-artikel van de gemeente Tilburg in strijd zou zijn met wederom bovengenoemde internationaalrechtelijke bepalingen omdat het te ruim en te vaag zou zijn geredigeerd. De Hoge Raad bepaalt in dit arrest dat een zekere vaagheid

---

<sup>81</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer 2016, p. 401-402, met verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM die ziet op de uitleg van 'bij wet zijn voorzien'. Zie ook paragraaf 3.2.4. waarin de systematiek van grondrechtbeperkingen in het EVRM nader is uitgelegd.

in de delictsomschrijving noodzakelijk is omdat verstoring van de openbare orde een veelheid aan verschijningsvormen kent.<sup>82</sup>

De vraag hier is of artikel 2.2 APV Utrecht en artikel 125, lid 3 van de Gemeentewet jo. artikel 5:32 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht voldoende specifiek bepaald zijn om een grondrecht te beperken. In zijn artikel verwijst Teunissen naar jurisprudentie waarbij de administratieve rechter overheidshandelen veelvuldig toestaat, terwijl volgens Kortmann het overheidshandelen in strijd is met vooral het legaliteits- en specialiteitsbeginsel, waarbij voor overheidshandelen een specifieke wettelijke bevoegdheids-grondslag nodig is.<sup>83</sup>

Dat er in casus 2 sprake was van wanordelijkheden, is evident. De weekeinden van 20 en 27 november 2021 stonden bol van wanordelijkheden in het hele land als gevolg van de afgekondigde beperkingen in het kader van de pandemiebestrijding. Echter is de last onder dwangsom niet gebaseerd op het recht van bewegingsvrijheid zoals in de zaak van de gemeente Tilburg (en zoals geformuleerd in artikel 12 IVBPR en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM), maar op de vrijheid van meningsuiting, zijnde artikel 7 van de Grondwet. Daar geldt volgens de beperkingssystematiek dat beperkingen alleen zijn toegestaan 'bij wet' en daarmee een wet in formele zin. Het Wetboek van Strafrecht bevat in artikel 131 een dergelijke bepaling, waarin het verboden is om op te ruien (tot verstoring van de openbare orde). De APV is een wet in materiële zin (oftewel: een wet die vastgesteld door een lager overheidsorgaan) en mag in principe de vrijheid van meningsuiting niet beperken.

Brouwer en Schilder zijn van mening dat het besluit van de burgemeester niet in stand kan blijven vanwege de beperkingssystematiek van de Grondwet en omdat de last onder dwangsom censuur inhoudt en daarmee in strijd is met de uitingsvrijheid.<sup>84</sup> Het toezicht op de last om zich te onthouden van uitingen op het internet vereist namelijk een inhoudelijke toets van de uitingen. Ook een stelselmatige controle/ monitoring van het internet van betrokkene in het licht van dit toezicht mag niet gedaan worden door een gemeente. Monitoring is in zijn algemeenheid omgeven met rechtswaarborgen.<sup>85</sup>

Volgens de gemeente is er geen sprake van censuur of bemoeienis met de uiting omdat de dwangsom pas wordt verbeurd op het moment dat betrokkene nogmaals oproepen doet die tot doel hebben de openbare orde in de gemeente Utrecht te verstoren. Betrokkene mag dus zijn mening uiten, maar binnen de grenzen van de wet, waarbij het verspreiden van opruiende berichten gezien wordt als strijdig met de wet en de last onder dwangsom daarmee te rechtvaardigen is, aldus de gemeente. De opsporingsinstanties zijn belast met het toezicht op de naleving van de last door betrokkene, die gebruik kunnen maken van de bevoegdheden

---

<sup>82</sup> Overweging 4.6. van het arrest van de Hoge Raad 28 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1494 (Tilburg).

<sup>83</sup> 'Publiek domein en de legaliteitseis', Prof. Mr. J.M.H.F. Teunissen, *Gst.* 2009, 47, 23-05-2009.

<sup>84</sup> 'Online oproep verstoring openbare orde: dwangsom onhoudbaar', J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 21 februari 2022, [openbareorde.nl](https://openbareorde.nl)

<sup>85</sup> Zie daarvoor het onderzoek van Bantema c.s., *Black Box van gemeentelijke online monitoring*, Den Haag 2021.

in het Wetboek van Strafvordering. De gemeente heeft volgens zeggen geen eigen zelfstandige bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op online uitingen.<sup>86</sup>

Interessant is hoe de gemeente aankijkt tegen toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Volgens de gemeente is het opleggen van een last onder dwangsom om verdere opruiende uitlatingen op sociale media te voorkomen de enige (bestuursrechtelijke) mogelijkheid die de burgemeester kan inzetten naast het strafrecht. Benadrukt wordt hier dat juist de last onder dwangsom snel effect kan hebben en daarmee de openbare orde beschermt.<sup>87</sup>

Boumanjal, de advocaat van de Zeistenaar die de last onder dwangsom kreeg opgelegd van de burgemeester van Utrecht, is dezelfde mening toegedaan als Brouwer en Schilder, maar vult deze nog aan met strijdigheid van het besluit met artikel 10 Grondwet (privacy) als op het IP-adres gehandhaafd gaat worden, omdat dit inzage vraagt van de inhoud van de computer van betrokkene. Hij vraagt zich af of in het toezicht het IP-adres van betrokkene in de gaten wordt gehouden, of er wordt gekeken op welke websites betrokkene komt en welke platformen hij gebruikt. Indien dit het geval is, lijkt hem dat in strijd met artikel 10 van de Grondwet. Al deze bevoegdheden mogen slechts onder zeer strikte voorwaarden door opsporingsinstanties worden toegepast.<sup>88 89</sup>

Buitenhuis geeft twee nuances aan, die wellicht een online gebiedsverbod kunnen rechtvaardigen, overigens in relatie tot de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet. Zij laat zien dat een opening kan zitten in de verspreidingsjurisprudentie van artikel 7 van de Grondwet. In dit verband mag de beperking van het grondrecht enkel een indirect gevolg zijn van het internetverbod onder verwijzing naar de bronnen. De tweede nuance ziet zij in de mogelijkheid tot het toelaten van beperkingen van grondrechten in de systematiek van het EVRM en het IVBPR bij bepaalde grondrechten zoals de bewegingsvrijheid, genoemd in de zaak van de gemeente Tilburg hiervoor (artikel 12, IVBPR en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM). Indien de vrijheid op het onder bepaalde voorwaarden gelijk kan worden gesteld met het recht op bewegingsvrijheid, zouden beperkingen toegestaan kunnen worden.<sup>90</sup>

#### **4.4.2 Reflectie uit focusgroep en expertmeeting op casus 2 (Utrecht)**

In de discussie van de expertmeeting vindt De Jong de artikelen uit de APV, waarop het besluit is gebaseerd, onvoldoende specifiek geformuleerd, wat strijdt met de eis dat beperking van grondrechten gebaseerd moeten zijn op specifieke regels. Er wordt voorts gewezen op het verschil in de controle: de fysieke gebiedsverboden kunnen fysiek gecontroleerd worden,

---

<sup>86</sup> 'Beantwoording schriftelijke raadvragen over het online gebiedsverbod', [utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl](https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl), zoeken op 'digitaal gebiedsverbod'.

<sup>87</sup> 'Beantwoording schriftelijke raadvragen over het online gebiedsverbod', [utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl](https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl), zoeken op 'digitaal gebiedsverbod'.

<sup>88</sup> 'Online gebiedsverbod voor opruier juridisch niet houdbaar', Boumanjal, [security.nl](https://security.nl), 30 november 2021.

<sup>89</sup> H. Lassche, *Digitalisering en de opsporingspraktijk, juridische aspecten*, Apeldoorn, Politieacademie: 2021, p.9.

<sup>90</sup> M. Buitenhuis, 'De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet? (deel 1)', *Gst.* 2022, 44, p.4. (online via Kluwer Navigator).

waarbij de bewegingsvrijheid in het geding is, maar bij een online gebiedsverbod moet gecontroleerd worden op de uitingen waarbij ook de privacy in het geding is, dus twee andere grondrechten. In die zin steunt De Jong de opvatting van Boumanjal.

In de focusgroep wordt opgemerkt dat de gebruikte sanctie, de last onder dwangsom, in de pers een online gebiedsverbod wordt genoemd. Zij zeggen dat dit nu kennelijk een ingeburgerd begrip is, maar afgevraagd moet worden of het juist is. Ook zij gaan ervan uit dat grondrechten niet mogen worden beperkt door een wet in materiële zin en het gaat bij deze casus om een uiting overeenkomstig artikel 7 van de Grondwet.

In de focusgroep was er ook discussie over de vraag wie als overtreder moet worden aangemerkt bij een online oproep om te gaan rellen. Daarbij moet volgens de aanwezige juristen wellicht een onderscheid worden gemaakt tussen de oproeper en de daadwerkelijke relschoppers in het fysieke domein. In de focusgroep wordt een vergelijking gemaakt met een rapper met een groot bereik, die oproept in zijn raps tot rellen en een grote schare volgers heeft. De rapper lijkt dan de overtreder te zijn, juist vanwege de invloed van zijn oproep op zijn volgers.

De aanwezigen in de focusgroep geven aan dat ze het instrumentarium van de burgemeester in de vorm van een noodverordening en noodbevel (weliswaar voor de fysieke leefomgeving) goed toepasbaar vinden omdat daarmee preventief gehandeld kan worden. Het strafrecht ziet volgens hen op repressief optreden en in die zin kunnen beide goed werken bij dit vraagstuk volgens de aanwezigen. In de focusgroep worden voorbeelden genoemd waaruit dit blijkt. Zoals het versturen van een brief, het plaatsen van berichten op sociale media en gesprekken aangaan met de oproepers tot rellen. In dit verband wordt ook de digitale wijkagent genoemd, die vaak in nauw contact staat met de wijk en als bemiddelaar vaak veel kan bereiken.

#### **4.5 Casus 3 – Benutten van bestaande APV II**

Naar aanleiding van het instellen van de avondklok door de regering op 23 januari 2021,<sup>91</sup> ontstonden er in veel steden rellen, waarbij sprake was van verstoring van de openbare orde. In Rotterdam was er sprake van ernstige rellen waarbij vernielingen en plunderingen plaatsvonden.<sup>92</sup> Veel gemeenten, waaronder ook de gemeente in deze casus (R6), waren beducht voor het overslaan van de rellen in Rotterdam naar deze plaats. Er gingen in de gemeente ook al oproepen rond op de sociale media. De betreffende burgemeester besloot toen voor een bepaald gebied in de gemeente een noodbevel, gebaseerd op artikel 175 van de Gemeentewet, waarin de burgemeester in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd is alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. In lid 2 is bepaald dat de burgemeester tot maatregelen

---

<sup>91</sup> 'Coronavirustijdlijn', invoering avondklok, januari 2021, rijksoverheid.nl.

<sup>92</sup> Zie o.a. de publicaties op rijmond.nl en ad.nl door te zoeken op avondklokrellen Rotterdam.

van geweld niet laat overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing. Op basis van dit noodbevel kon de burgemeester verhinderen dat vermeende reischoppers naar het centrum van de stad gingen optrekken. Ook konden op basis van dit noodbevel de mensen in het gebied worden weggestuurd.

Uiteindelijk waren de oproepen op de sociale media te herleiden tot één persoon. Deze persoon deed opnieuw een oproep om naar een bepaalde plek in de gemeente te gaan, nadat het noodbevel van kracht was geworden. Daarna heeft deze persoon nóg een paar keer opgeroepen tot rellen. De politie bleek al veel informatie te hebben over de betreffende persoon en heeft deze in het driehoeksoverleg gedeeld met de gemeente. De gemeente kon deze persoon, nadat hij door de politie was opgepakt, een last onder dwangsom meegeven (in de vorm van een online gebiedsverbod), gebaseerd op artikel 125 van de Gemeentewet, artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.1.1.1., eerste lid van de APV van de betreffende gemeente,<sup>93</sup> nadat de politie een bestuurlijke rapportage had gemaakt. De politie kon aantonen dat de persoon daadwerkelijk op de betreffende plaatsen was geweest.

In het betreffende interview wordt gezegd dat het gebruikelijk is in dit soort zaken dat men de verzamelde gegevens laat controleren door de politie, vooral als het gaat om jongeren in kwetsbare wijken. De persoon in kwestie was niet woonachtig in de gemeente, maar aan de hand van zijn uitingen op het internet kon aangetoond worden dat het effect van zijn optreden gericht was op de gemeente in kwestie. Bij de politie kon men de persoon en zijn oproepen koppelen aan betreffende locaties in de gemeente, waar de persoon daadwerkelijk aanwezig was geweest. Dit was voor de gemeente doorslaggevend om de betrokkene een last onder dwangsom op te leggen. Er is geen bezwaar ontvangen en afgewacht moet worden in hoeverre hij zich houdt aan de fysieke last onder dwangsom.

---

<sup>93</sup> **Hoofdstuk 2 Openbare orde, Afdeling 1 Orde en veiligheid op de weg, Paragraaf 1 Bestrijding van ongeregelheden, Artikel 2.1.1.1 Samensholling en ongeregelheden**

1. Het is verboden op de weg zich tezamen met anderen te begeven naar of al dan niet tezamen met anderen deel te nemen aan een samensholling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.

2. Eenieder, die op de weg aanwezig is bij enig voorval waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan, of bij een tot toeloop van publiek aanleidinggevend gebeurtenis waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan, dan wel zich bevindt in of aanwezig is bij een samensholling, is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie stil te staan, zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.

3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op terreinen, wegen of weggedeelten die door of vanwege het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden zijn afgezet.

4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het derde lid gestelde verbod.

5. Het bepaalde in de voorgaande leden geldt niet voor betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

In het interview met R6 wordt aangekaart dat het APV-artikel in deze gemeente afwijkt van die van de gemeente Utrecht, waar het begrip 'openbare plaats' wordt gehanteerd in artikel 2.2 van de APV. Dit begrip komt uit artikel 1.1 van de Wet openbare manifestaties (Wom), waar een onderscheid is gemaakt in openbare plaatsen en niet-openbare plaatsen. Deze niet-openbare plaatsen zijn vervolgens weer onder te verdelen in voor publiek toegankelijke plaatsen, niet voor publiek toegankelijke plaatsen en woningen. In gemeente R6 wordt een ander begrip gekozen in de APV voor openbare plaats, nl. 'weg' (artikel 2.1.1.1. APV van de betreffende gemeente). Echter heeft de gemeente de uitleg van dit begrip opgerekt tot een definitie die vergelijkbaar is met 'openbare plaats' in artikel 1.1. Wom, namelijk een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik open staat voor publiek.

De gemeente heeft bij de voorbereiding van de maatregel zich afgevraagd hoe het begrip 'online' moet worden geïnterpreteerd: ruim of eng. Indien dit begrip volgens de gemeente ruim kan worden uitgelegd dan kan er opgetreden worden als er online opgeroepen wordt tot wanordelijkheden 'in de publieke ruimte'. Deze uitingen dienen een aanwijzing te bevatten over de locatie waar de wanordelijkheden plaats zullen vinden. Enkel de online-oproep tot rellen zou dan de basis vormen voor het aannemen van een mogelijke verstoring van de openbare orde die een last onder dwangsom rechtvaardigt, aldus de gemeente. Een dergelijke oproep is dan te kwalificeren als opruiing op basis van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht, waardoor een relatie is gelegd met verstoring van de openbare orde.<sup>94</sup> Indien 'online' eng moet worden geïnterpreteerd, volgens de geïnterviewden, dan dient de oproep zich concreet te vertalen in wanordelijkheden op de betreffende plaats, die is aangegeven in de online oproep en vormt deze daadwerkelijke verstoring van de openbare orde de basis voor het bestuursrechtelijk sanctioneren. Deze opvatting over enge en ruime interpretatie van het begrip 'online' vindt (nog) geen steun in de literatuur of de jurisprudentie.

#### **4.5.1 Reflectie uit focusgroep en de expertmeeting op casus 3**

In de discussie is Brouwer van mening dat artikel 172 van de Gemeentewet een taakomschrijving van de burgemeester betreft en dat het geen bevoegdheid inhoudt, onder verwijzing naar het proefschrift van De Jong hierover. Indien deze redenering gevolgd wordt, betekent dit dat er geen dwangsom opgelegd kan worden op grond van artikel 172 van de Gemeentewet. Volgens deze persoon komt het in het recht wel voor dat bevoegdheden worden afgeleid uit taakomschrijvingen, waarbij wordt verwezen naar artikel 3 van de Politiewet en jurisprudentie van de Hoge Raad. Als de burgemeester op basis van zijn taakomschrijving in artikel 172 van de Gemeentewet een zogenaamd online gebiedsverbod oplegt op basis van een APV-artikel, dan is dit in deze redenering weer in strijd met artikel 7 van de Grondwet en geldt de beperkingssystematiek van de Grondwet.

De Jong geeft aan dat er volgens haar in deze casus de artikelen 172, lid 1 en 172, lid 3 zijn toegepast. Ook hier geldt dat de uitingsvrijheid breed wordt geïnterpreteerd en ze

---

<sup>94</sup> Wierenga, Jue-Volker en Van Rooij, 'Openbare orderecht in ontwikkeling', *pre-adviezen jonge VAR-reeks*, Boom Juridisch, Den Haag, 2016, p.21.

maakt een vergelijking met het zogenaamde sis-verbod in APV's, dat in strijd met artikel 7 van de Grondwet is, aldus de rechter.<sup>95</sup> Gedragingen mogen strafbaar worden gesteld, maar dat geldt niet voor uitingen. De gemeente gaat niet over de inhoud. Dat blijft een bevoegdheid van de formele wetgever, aldus De Jong.<sup>96</sup> In de focusgroep is deze casus in verband met de beperkte tijd niet besproken.

#### **4.6 Casus 4 - Online gebiedsverbod op basis van artikel 175 Gemeentewet**

Net als in casus 3, kreeg deze gemeente (R2) via het jongerenwerk in de stad signalen dat er rellen zaten aan te komen, nadat het kabinet extra maatregelen had aangekondigd in het kader van het bestrijden van de Covid-19 pandemie, november 2021.<sup>97</sup> De gemeente observeerde de online-uitingen over het houden van demonstraties en het rellen, die intensiever werden. Op een gegeven moment deed er een oproep de ronde dat men in deze gemeente grotere rellen wilde hebben dan in Rotterdam, waarmee de dreiging tot versterking van de openbare orde groot was geworden.

Dit was aanleiding voor de burgemeester om een noodbevel op grond van artikel 175 van de Gemeentewet af te kondigen waarbij vanaf 22 uur 's avonds men niet meer aanwezig mocht zijn in een bepaald gebied van de gemeente. Ondanks dit noodbevel ontstonden er rellen, die twee avonden hebben geduurd, met de tweede avond als meest heftige waarbij winkelruiten sneuvelden en plunderingen ontstonden. De dag erna was het ook nog onrustig in de stad en was de politie actief bij het handhaven van de openbare orde.

Op deze twee avonden heeft de politie zoveel mogelijk jongeren, die in en rond het centrum verbleven, naar hun identiteitsbewijs gevraagd en na afloop zijn er lijsten van de aanwezigen gemaakt. De burgemeester heeft naar aanleiding van de rellen en de lijsten van de politie met NAW-gegevens van reischoppers tweehonderd brieven gestuurd die gericht waren aan jongeren, die op de lijst waren gezet, alsmede hun ouders. Die brief bevatte een boodschap en het verzoek om als ouder het gesprek aan te gaan met het kind over de aanwezigheid bij de rellen.

Volgens de gemeente is hier goed op gereageerd door alle betrokkenen. Uiteindelijk hebben zes jongeren een gebiedsverbod voor een bepaald deel van de gemeente opgelegd gekregen van drie maanden, gebaseerd op artikel 175 van de Gemeentewet (het noodbevel van de burgemeester), waarbij de politie is belast met de handhaving ervan. Een van de betrokkenen is een inwoner van een andere gemeente. In overleg met deze gemeente heeft de betrokken persoon een gebiedsverbod ontvangen voor het betreffende gebied. De duur van de maatregel wordt verdedigd door te verwijzen naar de oproep om aanwezig te zijn om te gaan rellen. Volgens de gemeente was het bewijs overduidelijk en hadden sommige aanwezigen wapens bij zich. Niemand heeft bezwaar of beroep aangetekend tegen het opgelegde gebiedsverbod.

---

<sup>95</sup> Gerechtshof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293 (Rotterdam).

<sup>96</sup> Zie ook: ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912 (Nijmegen).

<sup>97</sup> 'Coronavirustijdlijn', invoering avondklok, januari 2021, rijksoverheid.nl.



Het is opvallend dat in deze casus het gebiedsverbod is gebaseerd op het noodbevel van de burgemeester en niet op de APV en dat het niet om een online maar om een feitelijk gebiedsverbod gaat voor een deel van de gemeente. De aanleiding voor dit verbod waren oproepen op sociale media. De betrokkenen konden zoveel mogelijk worden getraceerd en geïdentificeerd, waardoor gericht maatregelen konden worden ingezet, met name via communicatie naar betrokkene en zijn ouders. Tevens valt op dat in deze casus er een samenspel is tussen jongerenwerk, gemeente en politie, waardoor volgens de gemeente redelijk snel en effectief kon worden gehandeld, al lieten de rellen uiteindelijk een spoor van vernielingen na.

De gemeentelijke maatregel is gebaseerd op artikel 175 van de Gemeentewet, waarin de burgemeester in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd is alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. In lid 2 van artikel 175 is bepaald dat de burgemeester pas tot maatregelen van geweld overgaat na het doen van de nodige waarschuwing.

In casus 4 is geen bezwaar of beroep aangetekend tegen de gebiedsverboden. Duidelijk is wel dat er ernstige wanordelijkheden waren. Uit het interview met deze gemeente blijkt dat alleen getwijfeld wordt aan de duur van het gebiedsverbod, te weten drie maanden en daarmee aan de proportionaliteit. De termijn is gekozen vanwege de ernst van de overtredingen, aldus de geïnterviewde.

#### **4.6.1 Wat zegt de literatuur en jurisprudentie?**

In hun analyse naar het gemeentelijke noodrecht, schrijven Wierenga, Post en Koornstra dat er geen bijzondere procedurevoorschriften gelden voor de toepassing van artikel 175 van de Gemeentewet. Als het op schrift wordt gesteld valt het onder het besluitbegrip van artikel 1:3, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dan gelden de procedurele eisen die deze wet stelt aan een besluit zoals het voorafgaand horen van betrokkene en het bekendmaken aan de normadressaat, al kan bij spoedsituaties worden afgeweken van bepaalde voorschriften.<sup>98</sup> In zijn uitspraak van 21 augustus 2019, ECLI|:NL:RVS:2019:2820 geeft de ABRvS aan dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de zorgvuldigheid waarmee een dergelijk besluit tot beperking van een grondrecht wordt voorbereid en genomen, de inzichtelijkheid van het besluit en de draagkracht van de motivering ervan, in dit geval het verbieden of beëindigen van een vergadering. Op basis van alle informatie die de burgemeester op het bepaalde moment heeft, dient hij een eigen, zorgvuldig voorbereide en draagkrachtige afweging te maken. Deze overwegingen zijn aan de orde in deze casus. Er is echter tegen de uitgereikte last onder dwangsom in deze casus geen bezwaar of beroep ingesteld, zodat hij rechtskracht

---

<sup>98</sup> 'Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen, Een analyse van gemeentelijk noodrecht,' Wierenga, Post & Koornstra, Politie en wetenschap/ Centrum voor openbare orde en veiligheid, Apeldoorn, 2016, p.74-75.

heeft. Het handelen van de burgemeester is niet getoetst door een rechter.<sup>99</sup> In de focusgroep en de expertmeeting is deze casus in verband met de beperkte tijd niet besproken.

#### **4.7 Casus Brussels Algemeen Politierglement**

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is een interessante buitenlandse casus naar voren gekomen. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie blijkt dat er in buurland België (in de negentien Brusselse gemeenten) in het Gemeenschappelijk Algemeen Politierglement expliciet wordt verwezen naar wat zij noemen de virtuele publieke ruimte.

---

<sup>99</sup> Deze samenvattende tekst van de uitspraak is gebaseerd op de annotatie van de uitspraak in *Gst.* 2020/50 door B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis.

Het Koninkrijk België is een federatie van drie gewesten, het Vlaamse Gewest, Het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Tevens heeft België drie gemeenschappen: de Vlaamse Gemeenschap, de Waalse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap. Deze gemeenschappen zijn gebaseerd op de bevolkingsgroepen en hun taal. Daarnaast is er een federale staat die de bevoegdheden heeft die betrekking hebben op buitenlandse zaken, defensie, justitie, financiën en sociale zekerheid, delen van de volksgezondheid en binnenlandse zaken. De gemeenschappen en de gewesten zijn echter ook bevoegd voor buitenlandse betrekkingen.

*Box 1. Achtergrond België<sup>100</sup>*

Het in deze paragraaf onderzochte Gemeenschappelijk Algemeen Politierglement voor alle negentien Brusselse gemeenten valt onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit Gewest kent een parlement dat de wetgevende macht uitvoert. De uitvoerende macht ligt bij de Brusselse hoofdstedelijke regering. Dit gewest bestaat uit negentien gemeenten, die allen een ruime autonomie bij het uitoefenen van haar bevoegdheden hebben. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering oefent controle uit op deze gemeenten.<sup>101</sup>

Vanaf 1 september 2020 geldt een Gemeenschappelijk Algemeen Politierglement voor alle negentien Brusselse gemeenten. Dit reglement is te vergelijken met de Nederlandse gemeentelijke APV. In Sectie 1, artikel 1, §5 is het volgende opgenomen: “Voor de toepassing van dit reglement omvat het begrip ‘voor het publiek toegankelijke ruimte’ naast de werkelijke ruimten ook de virtuele ruimten die toegankelijk zijn voor het publiek, zoals accounts op social media, forums en andere digitale platvormen die niet beperkt zijn tot een klein aantal personen die gemeenschappelijke interesses delen”.<sup>102</sup>

In artikel 5 van dit reglement is het volgende opgenomen: “Elke persoon die zich in de openbare ruimte, zoals gedefinieerd in artikel 1, bevindt of op een plaats die voor het publiek toegankelijk is, moet zich onmiddellijk schikken naar de bevelen of verzoeken van de politie of van gemachtigde ambtenaren, met het oog op: (1) het behoud van de openbare veiligheid, rust, reinheid en/of gezondheid; (2) de vereenvoudiging van de taken van de hulpdiensten en de bijstand aan mensen in gevaar; (3) het doen naleven van de wetten, reglementen en besluiten”.<sup>103</sup>

Wanneer de politieambtenaar of een gemachtigde ambtenaar op verzoek van de bewoners een privé- eigendom heeft betreden, of in geval van brand, overstroming of noodoproep, is deze verplichting eveneens van toepassing op de personen die zich in dit privé-eigendom bevinden.’

Het reglement moet het eigendom, de rust en de openbare veiligheid in de betreffende gemeenten bewaren. Als in België op federaal een onderwerp geregeld is, mag het niet meer geregeld worden in de lagere regelgeving. Wat lokaal niet geregeld is, mag per *Commune* zelf geregeld worden. Op het gebied van de virtuele openbare orde is op

<sup>100</sup> ‘De federale overheid,’ [belgium.be](http://belgium.be), ‘De gewesten’, [belgium.be](http://belgium.be)

<sup>101</sup> ‘Wat doet de gemeente’, [be.brussels](http://be.brussels).

<sup>102</sup> [Politie.be](http://Politie.be), Algemene Politierglementen.

<sup>103</sup> [Politie.be](http://Politie.be), Algemene Politierglementen.

federaal en landsniveau niets geregeld, waardoor de *Communes* het kunnen en mogen oppakken.<sup>104</sup> Er zijn nog geen rechtszaken geweest dus dit laatste is niet bekend.

De uitvoering van het Gemeenschappelijk Algemeen Politiereglement gebeurt door eigen personeel, namelijk een speciaal hiervoor aangestelde toezichthouder en in sommige gevallen door een mediator per zone van de gemeente. Als er een overtreding is, wordt deze strafrechtelijk aangepakt; er volgt doorgaans een boete, maar er vindt tevens een mediationstraject plaats omdat gekeken wordt naar het doel van de wet, te weten een veilige samenleving. In dat verband is het belangrijk om snel en effectief te handelen en er zijn goede ervaringen met mediation. Beide partijen moeten een mediator accepteren. Van belang voor dit onderzoek is artikel 12 van het Gemeenschappelijk Algemeen Politiereglement (naast artikel 1 §5) waarin is bepaald dat: “Dat het verboden is om zich disrespectvol of agressief op te stellen, op welke wijze dan ook (door middel van woorden, handelingen, gebaren, geschriften, enz.) tegenover elke persoon die belast is met het doen naleven van de wetten en reglementen, evenals tegenover elke gemeentelijke ambtenaar in het kader van de uitoefening van zijn functies of louter omwille van zijn functie als ambtenaar”.<sup>105</sup>

#### **4.7.1 Reflectie vanuit België, expertmeeting en focusgroep**

Er is een aanvullend interview gehouden met twee betrokken gemeenteambtenaren uit België. Hieruit komt naar voren dat in België de problemen die ontstaan rondom verstoringen van de openbare orde waarbij het internet een rol speelt zoveel mogelijk pragmatisch worden opgelost met behulp van met mediation.<sup>106</sup> Zij verwachten hiermee geen conflicten met vooral artikel 6 van het EVRM. ‘Je moet toch iets proberen’, aldus de geïnterviewden. Meer praktijkervaring kon niet worden aangetoond. Het is afwachten hoe de beroepspraktijk met betrekking tot dit reglement zich ontwikkelt.

In de expertmeeting is gevraagd naar visie op de Belgische regelgeving. In het interview wordt namelijk gezegd dat het instrument van de communicatie en mediation van nut kunnen zijn. De burgemeester kan in de lokale gemeenschap proberen mensen aan te spreken. De combinatie van strafrecht en mediation, zoals in de Brusselse gemeenten wordt toegepast, lijkt volgens De Jong juridisch goed en effectief. Een van de aanwezige experts vraagt zich af in hoeverre dit op de lange termijn effectief blijft en vraagt zich af of er niet een ultieme sanctie moet zijn bij herhaling van de overtreding. Volgens De Jong is het gesprek van de burgemeester van belang en fungeert het strafrecht hierbij als een stok achter de deur. Bestuursrechtelijk kan de burgemeester altijd optreden in de fysieke omgeving door bijvoorbeeld te werken met een noodverordening of een noodbevel.

---

<sup>104</sup> ‘La police administrative’, uvcvw.be.

<sup>105</sup> In de bijlage wordt nog verwezen naar een aantal relevante artikelen uit het Gemeenschappelijk Algemeen Politiereglement.

<sup>106</sup> Bij mediation wordt een neutrale derde, de mediator, ingeroepen om te bemiddelen bij een conflict en te komen tot een resultaat, dat voor beide partijen acceptabel is.

In de focusgroep met gemeentelijke juristen wordt de combinatie met mediation een creatieve optie genoemd. Wel wordt hier een kanttekening geplaatst bij massale protesten met veel emotie, zoals de boerenprotesten. In die gevallen laat de massaliteit mediation lastig toe en zijn er vaak sponsors voor boetes en dwangsommen te vinden, waardoor het effect van een sanctie er niet of nauwelijks is.

Ten aanzien van monitoring van sentimenten en uitingen wordt door de aanwezigen aangegeven dat er grenzen zijn aan de monitoring door gemeenten, maar dat in het driehoeksoverleg de politie gevraagd kan worden te gaan monitoren in het kader van het strafrecht, als hiertoe aanleiding is. Ook wordt hier de rol van de platforms van sociale media ter discussie gesteld. Men vraagt zich af of deze platforms aangepakt kunnen worden door de gemeente.<sup>107</sup>

## **4.8 Bestuursrechtelijke routes**

### **4.8.1 Inleiding**

Naast de bestuursrechtelijke routes die al door gemeenten zijn verkend, zijn er op basis van juridische bronnenanalyse en informatie uit interviews, de expertmeeting en de focusgroep aanvullende concrete voorstellen naar voren gekomen waarbij de APV het uitgangspunt is, maar ook hier en daar breder is gekeken naar bestuursrechtelijke mogelijkheden om online op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen.

Als basis voor de APV is gebruik gemaakt van de model-APV van de VNG, die door de gemeenten wordt gebruikt, al dan niet aangevuld met specifieke lokale regels.<sup>108</sup> In deze paragraaf komen drie voorgestelde bestuursrechtelijke routes aan bod, die voor een klein deel overlappen met de praktijkcasussen die eerder aan bod kwamen. Dit onderzoek geeft aanleiding om een drietal routes te verkennen, waarmee gemeenten in de APV regels kunnen opnemen die het mogelijk maken om op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. Het betreffen de volgende routes:

1. Het opleggen van een online gebiedsverbod;
2. Het uitbreiden van de APV met een pre-criminele handeling (Veluwse methode);
3. Het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein (Belgische variant).

### **4.8.2 De Gemeentewet als grondslag voor een online gebiedsverbod**

Naast de grondslag die de APV mogelijk kan bieden om een online gebiedsverbod op te leggen, kan de vraag worden gesteld of de Gemeentewet hiervoor niet al mogelijkheden biedt. Gedacht kan worden aan artikel 172a (gebiedsverbod), 172, lid 3, (de lichte bevelsbevoegdheid) en artikel 175 (noodbevel).

---

<sup>107</sup> Een privaatrechtelijke aanpak van het probleem is te vinden in de uitspraak van de Rechtbank Den Haag 2 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6769 (gemeente Bodegraven Reeuwijk).

<sup>108</sup> Model APV van de VNG, decentraleregelgeving.nl, besloten databank van de SDU, zoeken op Model APV.

#### 4.8.2.1 Gebiedsverbod 172a Gemeentewet

Allereerst zou het huidige artikel 172a Gemeentewet een grondslag kunnen bieden voor het opleggen van een online gebiedsverbod.<sup>109</sup> Met de introductie van deze bepaling heeft de burgemeester per 1 juli 2010 een specifieke bevoegdheid gekregen om een gebiedsverbod op te leggen. Hoewel de maatregel geïntroduceerd is in het kader van de Wet maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO), dient artikel 172a Gemeentewet tevens als bevoegdheid om op te treden tegen ordeverstoringen van algemene aard.<sup>110</sup>

Uit artikel 172a, eerste lid, Gemeentewet volgt dat om op grond van dit artikel een gebiedsverbod te kunnen opleggen er sprake moet zijn van (i) een persoon die individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig verstoort of bij een groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad<sup>111</sup> of (ii) een persoon die individueel of in groepsverband de openbare orde herhaaldelijk heeft verstoort of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad en (iii) er een ernstige vrees bestaat voor de verdere verstoring van de openbare orde.

Bij de toepassing van de bevoegdheid uit artikel 172a Gemeentewet komt de burgemeester geen ruimte toe voor het bepalen van de inhoud van het verbod. De wettekst schrijft de inhoud van de sanctie namelijk expliciet voor. De maatregel kan worden opgelegd in de vorm van een gebiedsverbod (lid 1, sub a) of een groepsverbod (lid 1, sub b). Een probleem om het online gebiedsverbod op artikel 172a Gemeentewet te baseren is dat de inzet van artikel 172a Gemeentewet naar haar aard beperkt lijkt te zijn tot fysieke gemeentegrenzen. Dit volgt niet alleen uit de letterlijke wettekst en toelichting bij artikel 172a Gemeentewet, maar kan ook worden afgeleid uit de Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Daaruit volgt dat het gebiedsverbod wordt ingezet ten aanzien van een bepaalde straat of een gedeelte van een wijk.<sup>112</sup> Daarmee lijkt artikel 172a Gemeentewet onvoldoende grondslag te bieden voor het opleggen van een gebiedsverbod dat zich tevens tot het internet uitstrekt. Ook in de focusgroep onder gemeentelijke juristen blijkt dat de meningen verdeeld zijn over deze methode. Volgens een deel van de aanwezigen is het artikel uitsluitend gericht op de fysieke omgeving en leent het zich niet voor een analoge vertaling naar de online omgeving. In de expertmeeting waren vergelijkbare geluiden te horen.

---

<sup>109</sup> A. Engelfriet, 'Kan een burgemeester een internetverbod opleggen?', security.nl

<sup>110</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 882, 3, p. 3.

<sup>111</sup> Per 1 juli 2015 kan de bevoegdheid uit artikel 172a Gemeentewet ook worden aangewend ten aanzien van zogenoemde 'first offenders', mits het gaat om een ernstige verstoring van de openbare orde. *Stb.* 2015, 255 en 265; *Kamerstukken II 2013/14*, 33 882, 2-5.

<sup>112</sup> 'Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, p. 14, 24 en 30.

#### 4.8.2.3 Lichte bevelsbevoegdheid artikel 172, lid 3, Gemeentewet

Op grond van artikel 172, lid 3, Gemeentewet is de burgemeester bij een verstoring van de openbare orde of bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Deze maatregel wordt in de praktijk aangehaald als de 'lichte bevelsbevoegdheid'.

Indien op het internet of via sociale media wordt opgeroepen tot iets wat zich in het fysieke domein dreigt te gaan voordoen dan kan de lichte bevelsbevoegdheid mogelijk uitkomst bieden. Wel is er een aantal aandachtspunten. Allereerst dient de inzet van de lichte bevelsbevoegdheid proportioneel en subsidiair te zijn.<sup>113</sup> Een ander belangrijk aandachtspunt is dat bij de inzet van de lichte bevelsbevoegdheid niet van de wettelijke voorschriften, waaronder grondrechten, mag worden afgeweken. Toch laat de bestuursrechter bij lichte bevelsbevoegdheden onder omstandigheden mondjesmaat beperkingen van bepaalde grondrechten toe. Dat maakt dat telkens per situatie moet worden bezien of en welk grondrecht er beperkt mag worden en of de situatie het opleggen van een online gebiedsverbod rechtvaardigt. Verder kan de lichte bevelsbevoegdheid enkel worden ingezet in situaties waarin de APV geen oplossing biedt voor optreden.<sup>114</sup>

#### 4.8.2.4 Noodbevel artikel 175, lid 1, Gemeentewet

Op grond van artikel 175 lid 1 Gemeentewet is de burgemeester in het geval van een oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Het lijkt dus onder voorwaarden mogelijk om een internetverbod op te leggen met een noodbevel als basis. Wel zijn er een aantal aandachtspunten.

Allereerst is het noodbevel beperkt tot situaties die zich laten kwalificeren als oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of een ramp. Er zal behoorlijk wat aan de hand moeten zijn om daarvan te kunnen spreken. Daarnaast geldt opnieuw de eis dat grondrechten gerespecteerd moeten worden. Door de wetgever is bij het noodbevel echter ruimte gelaten om onder dwingende omstandigheden een beperkte inbreuk op bepaalde grondrechten toe te staan (de vrijheid van meningsuiting, artikel 7 Grondwet en betogingsvrijheid, artikel 9 Grondwet). Ook laat de jurisprudentie, wanneer het recht op leven wordt bedreigd (artikel 2 EVRM), beperkte inbreuken toe op de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet).<sup>115</sup> Verder geldt het noodbevel als ultimum remedium: pas indien er geen plaats is voor andere, minder vergaande, maatregelen, mag er naar het noodbevel worden gegrepen. Daaruit volgt dat per situatie moet worden beoordeeld of het noodbevel

---

<sup>113</sup> *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2814, r.o. 6.2.

<sup>114</sup> *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64a, p. 8-9; *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17 en 23; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2448, JB 2018/141, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

<sup>115</sup> ABRS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, *Gst.* 2021/91 m.nt. B.J.P.G. Roozendaal en M. Buitenhuis; M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Kluwer: Deventer 2017, p. 68, 75 en 79.

kan rechtvaardigen tot het opleggen van een bepaalde maatregel, dat in dit geval de inhoud heeft van een online gebiedsverbod. Voor het opleggen van een noodbevel zal er meer aan de hand moeten zijn dan bij de inzet van een lichte bevelsbevoegdheid.

#### *4.8.2.5 Het uitbreiden van de APV-verblijfsontzegging tot het internet*

Een andere mogelijkheid voor een online gebiedsverbod kan zijn om de reikwijdte van de APV-verblijfsontzegging uit te breiden naar het internet. In verschillende lokale verordeningen is de mogelijkheid opgenomen om een verblijfsontzegging op te leggen. Soms gaat dit in combinatie met een aan de burgemeester verleende bevoegdheid om gebieden aan te wijzen ten aanzien waarvan hij de verblijfsontzegging kan opleggen. Deze verblijfsontzeggingen beperken zich echter nog tot de fysieke wereld. Een voorbeeld is artikel 2:60 van de APV van de gemeente Breda. Deze bepaling luidt als volgt:

#### Artikel 2:60 Verblijfsontzegging

1. Eenieder is verplicht op een daartoe strekkend besluit, schriftelijk genomen door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde, zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een door de burgemeester aangewezen gebied gedurende de tijd die in dat besluit genoemd is.

#### *Box 2. Artikel verblijfsontzetting Breda*



Een mogelijkheid zou kunnen zijn om de APV-verblijfsontzegging uit te breiden tot het internet. Deze bepaling zou als volgt kunnen luiden:

Artikel X

1. Eenieder is verplicht op een daartoe strekkend besluit, schriftelijk genomen door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde, zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een door de burgemeester aangewezen gebied gedurende de tijd die in dat besluit genoemd is.
2. Onder gebied wordt verstaan openbare ruimten, ook de virtuele ruimten die toegankelijk zijn voor het publiek, zoals accounts op social media forums en andere digitale platvormen die niet beperkt zijn tot een klein aantal personen die gemeenschappelijke interesses delen.

*Box 3. Mogelijk APV-artikel online verblijfsontzegging.*

Uiteraard is het de vraag of de bestuursrechter akkoord zal gaan met een dergelijke uitbreiding van de APV-verblijfsontzegging. In ieder geval lijkt de jurisdictie van de burgemeester die beperkt is tot zijn eigen gemeente geen probleem te hoeven zijn indien, net als in de casus-Utrecht en casus 3, uitgegaan wordt van het effect van de handelswijze op de openbare orde van de betreffende gemeente. In deze lijn kan worden gewezen op een Afdelingsuitspraak van 6 mei 2020 waarin de Afdeling oordeelde over een in de APV van de gemeente Amsterdam opgenomen verbod om escorteactiviteiten te mogen verrichten.<sup>116</sup> De Afdeling keek bij de beoordeling of het APV-verbod was overtreden niet naar de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt (het internet in brede zin), maar naar de plaats waar de activiteit zich op richt, dat was in dit geval de gemeente Amsterdam. Dat was voor de Afdeling bepalend voor het oordeel dat het college van B&W van de gemeente Amsterdam bevoegd was om het verbod te handhaven.

Hoewel het regelen van een online gebiedsverbod in de APV iets anders is dan een escorteverbod, zou ook hier de redenering kunnen worden gevolgd dat voor het opleggen van het verbod niet de plaats waar de uiting wordt gedaan (het internet) doorslaggevend is, maar de plaats waar de ordeverstoring zich uiteindelijk voordoet (of dreigt zich te gaan voordoen). De territoriale grens hoeft ook niet noodzakelijk de formulering van een online gebiedsverbod in de APV in de weg te staan, zolang de inhoud van het verbod wordt gekoppeld aan de plaats waar de ordeverstoring zich voordoet of zich mogelijk zal openbaren.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1187, AB 1996, 204 m.nt. L.J.J. Rogier.

<sup>117</sup> M. Buitenhuis, 'De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet?' (deel 1), *Gst.* 2022/44.

#### 4.8.2.6 Een online gebiedsverbod expliciet als maatregel in de APV opnemen

Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om het online gebiedsverbod expliciet als maatregel in de APV op te nemen. Dit artikel zou als volgt kunnen luiden:

##### Artikel X

De burgemeester is bij de dreiging van een ernstige verstoring van de openbare orde bevoegd om aan personen die de openbare orde hebben verstoord een tijdelijk verbod op te leggen om berichtgeving op de aangewezen delen van het internet te plaatsen.

#### Box 4. Mogelijk APV-artikel online gebiedsverbod.

Een kanttekening bij deze mogelijke bepaling is dat met een dergelijke concrete invulling de kans aanwezig is dat een bestuursrechter zal oordelen dat de APV als basis voor deze maatregel in strijd is met hoger recht (grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, artikel 7 Grondwet, en mogelijk de betogingsvrijheid, artikel 9 Grondwet). Volgens de beperkingssystematiek van de Grondwet is hiervoor een wet in formele zin nodig, waarin is geregeld op wanneer en op welke wijze deze beperking kan worden toegepast. Ook Brouwer is kritisch en schrijft dat een ordemaatregel in beginsel geen grondwettelijk beschermd grondrecht zoals de vrijheid van meningsuiting kan beperken.<sup>118</sup> Er kan ruimte bestaan voor een andere redenering wanneer de uitlating niet valt onder het mengen in een debat.<sup>119</sup> Als er enkel wordt opgeroepen tot onrechtmatig handelen/rellen dan kan worden beargumenteerd dat dit strikgenomen niet onder de vrijheid van meningsuiting of de betogingsvrijheid valt en zou het mogelijk moeten zijn dergelijke gedragingen in de APV te reguleren. Dit vraagt dus om een afweging per geval.

De uitvoerbaarheid en met name de handhaving van de verblijfsontzegging blijven ook een nadrukkelijk aandachtspunt. De handhaving wordt bemoeilijkt als het gaat om oproepen vanuit het buitenland, maar ook als de oproeper geen vaste woon- of verblijfplaats heeft (zoals in casus 3 het geval was). Interessant in dit verband is dat Veen en Brouwer suggesties hebben gedaan voor de online handhaving van gebiedsverbod (in dat geval gebaseerd op 172a Gemeentewet) met een digitale melding.<sup>120</sup> Bij de handhaving blijven de grondrechtenartikelen 10 Grondwet en artikel 8 EVRM (eerbiediging privé-, familie- en gezinsleven) ook een uitdrukkelijk punt van aandacht.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> 'Online verstoring openbare orde: dwangsom onhoudbaar', Centrum voor openbare orde en veiligheid, 21 februari 2022.

<sup>119</sup> HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262 (Verfbommetje); zie ook ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835 (Lawaaidemonstratie); en M. Buitenhuis, 'De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet? (deel 1), *Gst.* 2022/44.

<sup>120</sup> 'Van meld- naar aantoonplicht', *Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance* Veen & Brouwer, Politie en wetenschap/ Centrum voor openbare orde en veiligheid, Apeldoorn, 2013, p.74-75.

<sup>121</sup> Zo oordeelde de Afdeling op 28 augustus 1995 in het bekende uitspraak Drugspand Venlo dat een op de APV gebaseerde geslotenverklaring van een woning wegens ernstige drugsoverlast een beperking betreft van

### 4.8.3 Route 2 – uitbreiden APV met pre-criminele handeling

In de model-APV van de VNG, die veel gemeenten als onderlegger voor hun APV hanteren, zijn artikelen opgenomen die vallen in de sfeer van de zogenoemde pre-criminele handelingen. Dit houdt in dat de voor- en nafase van een potentieel misdrijf strafbaar zijn gesteld in de APV om daarmee vooral bestuursrechtelijk te kunnen optreden.<sup>122</sup>

Een voorbeeld van een grondslag voor bestuursrechtelijk optreden in de voor- en nafase van een potentieel misdrijf kan worden gevonden in artikel 2.44 van de model-APV over het vervoer van inbrekerswerktuigen. Dit artikel bevat een verbod om op een openbare plaats inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben, tenzij deze daar niet voor bedoeld blijken te zijn.

Teunissen geeft in een artikel een overzicht van jurisprudentie naar aanleiding van het optreden van gemeenten bij het in de APV strafbaar stellen van de voor- en nafase van een strafbaar feit.<sup>123</sup> In de in dit artikel genoemde uitspraken acht de Afdeling deze werkwijze niet ontoelaatbaar.<sup>124</sup>

#### 4.8.3.1. Voorstel bepaling

Het valt te overwegen om in de APV een artikel op te nemen, analoog aan de zogenaamde Veluwe methode. Een mogelijkheid voor een APV-artikel zou kunnen zijn:

##### Artikel X

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 131 Wetboek van Strafrecht is het verboden in het openbaar, mondeling of bij (online) geschrift of afbeelding tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag op te roepen waarmee de openbare orde wordt verstoord.

#### Box 5. Mogelijk APV-artikel

Indien de bepaling wordt overtreden kunnen deze bestuursrechtelijk worden gehandhaafd door het opleggen van een last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Awb jo. artikel 125 Gemeentewet) of een last onder dwangsom (artikel 5:31d Awb jo. artikel 125 Gemeentewet). De last dient te worden opgelegd door de burgemeester indien de last dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert. Daarnaast kan de gemeenteraad ervoor kiezen in de APV een bevoegdheid te creëren tot het opleggen van een bestuurlijke boete, mits de gedragingen

---

artikel 10 lid 1 Grondwet waarvoor de grondslag in de APV ontoereikend is. ABRvS van 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164 (Drugspand Venlo); zie ook ABRvS 4 juli 2001, ECLI:NL:RVS:2000:AA684, AB 2000, 327, m.nt. L.J.A. Damen.

<sup>122</sup> Teunissen, 'Bestrijding van pre-crime in de gemeente', *Gst.* 2019/112. Zo ook Adriaanse in zijn annotatie in *Gst.* 2019/126 in zaak ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1066 (Tilburg).

<sup>123</sup> Teunissen, 'Bestrijding van pre-crime in de gemeente', *Gst.* 2019/112. Zo ook Adriaanse in zijn annotatie in *Gst.* 2019/126 in zaak ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1066 (Tilburg).

<sup>124</sup> ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:916 (Putten), ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4039 (Barneveld) en ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1066 (Tilburg).

kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte én die tevens strafbaar zijn gesteld krachtens artikel 154 Gemeentewet (artikel 154b Gemeentewet).<sup>125</sup> Naast het opleggen van een herstelsanctie vanwege de overtreding van deze APV-bepalingen is strafrechtelijk optreden in beginsel mogelijk.

### **Kanttekeningen**

Bij de bestuursrechtelijke handhaving van deze bepaling is een aantal kanttekeningen te benoemen. Allereerst dient vast te komen staan dat er met een gedraging in het virtuele domein sprake is van een verstoring van de openbare orde. Er is tot dusver geen jurisprudentie beschikbaar waarin geoordeeld wordt over de vraag of gedragingen op het internet bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Het is niet uitgesloten dat een openbare ordeverstoring zich kan voordoen naar aanleiding van een gebeurtenis die zich voordoet op het internet. Als voorbeeld kan worden gewezen op *drillraps* waarbij geweld wordt verheerlijkt. Bekend is dat in het kader van deze *drillraps* vaker steekincidenten plaatsvinden, soms met een dodelijke afloop.<sup>126</sup> De tekst in *drillraps*, waarbij geweld en uitingen ervan wordt verheerlijkt, kan een negatief effect op de openbare orde hebben, waardoor die dreigt te worden verstoord.<sup>127</sup> Dit zouden dan voorbereidende handelingen kunnen zijn van het strafrechtelijke delict 'opruiming' (artikel 131 Wetboek van Strafrecht) die de openbare orde van een gemeente aantast. Als ander voorbeeld kan een treitervlogger worden genoemd die het gezag van politie en justitie zodanig belachelijk maakt dat er een verstoring van de openbare orde dreigt.

Ten tweede dient duidelijk gemotiveerd te worden (bijvoorbeeld in de toelichting op de APV) dat deze (posterieure) bepaling een ander motief heeft dan het strafrechtelijk verbod, namelijk het handhaven van de openbare orde. Ook is een nadrukkelijk punt van aandacht dat de uitingsvrijheid (artikel 7 Grondwet) bij de voorgestelde regeling in het geding kan komen, waarbij de beperkingssystematiek van de Grondwet van toepassing is en waarop enkel de formele wetgever beperkingen mag stellen. Bij het oproepen tot gewelddadig optreden kan echter de redenering worden gevolgd dat hiermee enkel sprake is van onrechtmatig handelen en daarbij geen sprake is van een inmenging in enig debat en de vrijheid van meningsuiting dus formeel niet beperkt wordt.<sup>128</sup>

In de focusgroep wordt benadrukt dat bij bestuursrechtelijke handhaving de handeling waarop de last rust, duidelijk omschreven moet zijn. Voor de overtreder moet duidelijk zijn wat hij al dan niet moet doen om verbeuring van de dwangsom te voorkomen.<sup>129</sup> Er zal een concrete last moeten liggen en afgevraagd kan worden hoe je de handelswijze

---

<sup>125</sup> Artikel 154b Gemeentewet. Via een AMvB kunnen hierop uitzonderingen worden geregeld

<sup>126</sup> Rechtbank Rotterdam 29 september 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:8662; zie ook Rechtbank Rotterdam 21 september 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:9984 (strafrecht).

<sup>127</sup> Maes & den Hartog, 'De opkomst van de drillrapscene; een schets van de zorgen en zorgplichten', *NTBR* 2021/28.

<sup>128</sup> In die lijn volgt uit een arrest van de Hoge Raad van 19 april 2005 dat het enkel gooien van een verfbommetje tegen de gouden koets geen vorm van meningsuiting behelst, aangezien geen deelname plaatsvindt aan enig debat, zie HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262 (Verfbommetje).

<sup>129</sup> ABRvS 20 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:13:16; zie ook 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309.

concreet kunt maken in dit geval. Ook worden problemen voorzien in het toezicht op het naleefgedrag van de last alsmede de jurisdictie van de gemeente. Men ziet een combinatie met het strafrecht meer zitten, waarbij in de driehoek afspraken kunnen worden gemaakt over wat de politie via de strafvorderlijke bevoegdheden zou kunnen doen. Überhaupt zouden de aanwezigen veel meer willen doen via het Wetboek van Strafrecht, maar de beperkte politie-ondersteuning maakt dat het bestuursrecht in deze zaken steeds vaker wordt ingezet om toch maar iets te kunnen doen om de openbare orde te beschermen. Dat is overigens ook het beeld in de expertmeeting. In de focusgroep wordt verder aangedragen dat er wel mogelijkheden zijn voor de toepassing van het privaatrecht in deze kwestie, juist als er geen bestuursrechtelijke mogelijkheid is. Indien er sprake is van schade en van causaliteit, kan een onrechtmatige daadactie worden overwogen volgens de aanwezigen.

#### **4.8.4 Route 3 – Het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein (Belgische variant)**

Een derde route die kan worden gevolgd is om de reikwijdte van de APV tot het virtuele domein uit te breiden. De Brusselse gemeenten hebben hier al ervaring mee opgedaan (zie paragraaf 4.6). In hun Gemeenschappelijk Algemeen Politierglement is opgenomen dat voor de toepassing van het reglement het begrip ‘voor het publiek toegankelijke ruimte’ naast de werkelijke ruimten ook de virtuele ruimten omvat die toegankelijk zijn voor het publiek. Zoals accounts op sociale media, forums en andere digitale platvormen die niet beperkt zijn tot een klein aantal personen die gemeenschappelijke interesses delen. Een dergelijke uitbreiding zou ook in de Nederlandse APV’s kunnen worden geïmplementeerd en zou dan als volgt kunnen luiden:

*Artikel X*  
Deze regeling is naast de fysieke ruimten ook van toepassing op de virtuele ruimten die toegankelijk zijn voor het publiek, zoals accounts op social media, forums en andere digitale platvormen die niet beperkt zijn tot een klein aantal personen die gemeenschappelijke interesses delen’.

#### *Box 6. Mogelijk APV-artikel*

Op deze wijze zou het bijvoorbeeld mogelijk worden om bepalingen uit de APV die zich in beginsel richten op de fysieke openbare ruimte, ook voor virtuele ruimte toe te gaan passen. Dat zou bijvoorbeeld toepassing kunnen krijgen bij de handhaving van artikel 2.1 van de model APV van de VNG, waarin in lid 1 onder g een verbod is opgenomen om op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden. Deze bepaling luidt als volgt:

Uitbreiding van Artikel 2.1 Model APV (Samenschooling en ongeregelheden):

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze:

- A. De orde te verstoren;
- B. Zich hinderlijk te gedragen;
- C. Personen lastig te vallen;
- D. Te vechten;
- E. Deel te nemen aan een samenschooling;
- F. Onnodig op te dringen of

**G. Door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.**

2. Het is verboden om in het geval van wanordelijkheden of indien er ernstig gevaar voor het ontstaan daarvan dreigt, op de in het eerste lid genoemde plaatsen een voorwerp of stof kennelijk meegebracht om die orde te verstoren, bij zich te hebben.

3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op terreinen of openbare plaatsen, wanneer deze door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden zijn afgezet.

4. Het is verboden een voorwerp dat ter afzetting of afsluiting van een gedeelte van de weg of vanwege het bevoegde gezag is aangebracht, te verplaatsen, te verwijderen of omver te halen.

*Box 7. Algemeen verbod in de APV (zie voor lid 4)*

In dit kader zou er – in plaats van het van toepassing verklaren van de volledige APV op de virtuele ruimte – voor gekozen kunnen worden om de definitie van het ‘openbare plaats’-begrip uit te breiden:

Openbare plaats: een voor het publiek toegankelijke plaats, waaronder begrepen de weg als bedoeld onder c en de virtuele ruimten die toegankelijk zijn voor het publiek, zoals accounts op sociale media, forums en andere digitale platvormen die niet beperkt zijn tot een klein aantal personen die gemeenschappelijke interesses delen’.

*Box 8. Algemeen verbod in de APV (zie voor lid 4)*

Wanneer het verbod wordt overtreden of aannemelijk is dat een overtreding dreigt dan kan dit bestuursrechtelijk worden gehandhaafd met een (preventieve) herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, of (met verwijzing naar een strafbepaling) een geldboete.

#### **4.8.5 Toepassing van het strafrecht en het civiele recht bij oproepen tot verstoring van de openbare orde via het internet**

Naast de bestuursrechtelijke routes die naar voren kwamen in dit onderzoek werd in de expertmeeting en focusgroep ook verwezen naar mogelijkheden zijn voor de toepassing van het privaatrecht in deze kwestie, juist als er geen bestuursrechtelijke mogelijkheid is. Indien

er sprake is van schade en van causaliteit, kan een onrechtmatige daadactie worden overwogen volgens de aanwezigen. Men verwijst naar de uitspraak in de zaak “satanische pedonetwerk”, die gedaan is in een kort geding dat was aangespannen door de gemeente Bodegraven.<sup>130 131</sup> In deze zaak moest worden beoordeeld of gedaagden gehouden zijn hun online uitlatingen en daarmee verband houdende acties over het gestelde bestaan van een satanisch-pedofiel netwerk in de gemeente en over de personen die daarbij volgens hen zijn betrokken, te staken en te verwijderen. Het gaat hier volgens de rechtbank om een botsing tussen artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) en artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven).

Om te beoordelen welk van deze rechten in concreto zwaarder weegt, vindt een belangenafweging plaats. Hierbij maakt de rechtbank gebruik van een aantal, niet limitatieve, omstandigheden zoals die volgen uit de rechtspraak. De conclusie die de rechtbank trekt na deze belangenafweging is, dat gedaagden met de door hen gedane ongefundeerde uitlatingen onrechtmatig handelen jegens zowel de gemeente als de andere eiser. De gemeente is, door de lasterlijke en opruiende uitlatingen en acties van gedaagden, niet langer in staat haar publieke taak om de persoonlijke levenssfeer van haar inwoners naar vermogen te beschermen, na te leven. Dit betekent dat de bescherming van de belangen van de gemeente en haar inwoners en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de andere eiser dienen te prevaleren boven het recht van gedaagden op vrijheid van meningsuiting.

Wel moet een voorbehoud worden gemaakt bij deze uitspraak in kort geding in die zin, dat de civiele rechter in een bodemprocedure bij zijn oordeel de aard en de ernst van de openbare ordeverstoring vermoedelijk zal meewegen. Het gaat immers om een beperking van een grondrecht, dus of de vordering zal worden toegewezen zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval.

Deze conclusie geeft stof tot nadenken als de Windmill- criteria toegepast worden. In het Windmill- arrest heeft de Hoge Raad criteria geformuleerd, op basis waarvan de overheid als publiekrechtelijk orgaan het privaatrecht mag gebruiken bij de uitoefening van haar taken. De Hoge Raad heeft hierbij bepaald dat het gebruik van de privaatrechtelijke weg door een overheid niet openstaat, indien dit leidt tot een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling die het overheidslichaam ter beschikking staat.<sup>132</sup>

Het is hier van belang om te weten of de burgemeester van de gemeente Bodegraven in het concrete geval waarin de gemeente de collectieve belangen van burgers tracht te beschermen, niet ook over een expliciete publiekrechtelijke bevoegdheid beschikt waarmee

---

<sup>130</sup> Rechtbank Den Haag 2 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6769. Wel moet worden afgevraagd in hoeverre deze uitspraak standhoudt in de bodemprocedure of in hoger beroep en cassatie.

<sup>131</sup> Inmiddels heeft deze gemeente wederom de burgerlijke rechter ingeschakeld en geëist dat Twitter alle berichtgeving over complottheorieën, die in de eerste zaak speelden, verwijdert. Zie daarvoor o.a. ‘Bodegraven vs. Twitter, dorp is klaar met complottheorie over pedofiellenetwerk’, volkrant.nl, 16 september 2022 en ‘Bodegraven eist verwijdering tweets die gemeente linken aan pedomisdrijven’, nos.nl, 16 september 2022.

<sup>132</sup> Hoge Raad 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965, (Windmill).

een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheden in hoofdstuk XI Gemeentewet.<sup>133</sup>

In de expertmeeting geeft Brouwer aan dat het civiele recht als vangnet in de zaak van de gemeente Bodegraven terecht kon worden aangewend, omdat het bestuursrecht geen expliciete mogelijkheid biedt om te handhaven in verband met de uitingsvrijheid en het beperkingensysteem van grondrechten. De Jong vindt het civiele recht daarentegen geen begaanbare weg voor wat betreft de beperking van de uitingsvrijheid. Zij vraagt zich af of in dit geval niet beter het Wetboek van Strafrecht (artikel 131, opruiing) gebruikt had kunnen worden als publiekrechtelijk sanctiemiddel. Wellicht dat in dit geval de preventie van toekomstige handelingen reden was volgens haar om voor het civiele recht te kiezen, omdat het strafrecht die mogelijkheid niet biedt. Beide benadrukken menigmaal dat een burgemeester zich verre moet houden van het beperken van de uitingsvrijheid en het idee achter een online gebiedsverbod is toch vooral het verbieden van een uiting. De beoordeling van deze uiting staat op gespannen voet met het censuurverbod van artikel 7 Grondwet. Volgens Brouwer heeft de rechter geen moeite met een beperking van een uiting als deze apert onrechtmatig is en dus echt opruiend is. Desgevraagd geeft De Jong aan dat de weg van het verbieden van een uiting door de gemeente via het civiele recht grotendeels is afgesloten omdat er op de inhoud een verbod gegeven moet worden en dat mag een gemeente niet doen.

Er zijn publicatieverboden te vinden in de jurisprudentie, maar daar is anders geredeneerd, namelijk via de zogenaamde Kortmann-redenering, waarbij de overheid geen censuur uitoefent omdat deze niet voor het moment van openbaren controleert op de inhoud en de overheid (rechter) wel een geopenbaarde onrechtmatige uiting kan verbieden. Dat is geen censuur want men heeft immers de vrijheid te openbaren. Pas daarna grijpt de overheid in. Het onrechtmatige van de handeling zit in het stoppen in het uitzenden of publiceren. Daarbij wordt de (wijze van) openbaring beperkt maar niet (primair) de inhoud. Ook dit vraagt een inhoudelijke beoordeling en dat mag een gemeente niet doen, een rechter wel, volgens De Jong. De rechter toetst dan aan artikel 6:162 BW en de uitingsdelicten in het Wetboek van Strafrecht. Het bestuur mag dergelijke normen niet vaststellen.

Indien de toepassing van het bestuursrecht, zoals hiervoor uitgewerkt, problemen blijft geven vanwege ongerechtvaardigde inbreuken op grondrechten, dan lijkt voor gemeenten het volgen van de strafrechtelijke en/of civielrechtelijke weg de enige mogelijkheid.

---

<sup>133</sup> 'Over het domein van de burgerlijke rechter, Rechtspersoon gemeente als hoeder van woon- en leefklimaat., J.G. Brouwer en A.E.Schilder, in: R.J.N. Schlössels (Ed.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht: eeuwfeest van het arrest Noordwijkerhout-Guldemond*, 2015 via Kluwer Navigator



## Hoofdstuk 5. Conclusie

### 5.1 Inleiding

In dit onderzoek is aan de hand van interviews uit de praktijk en inzichten uit juridisch bronnenonderzoek en een expertmeeting/focusgroep inzicht verkregen in de ervaringen en mogelijkheden van gemeenten om op grond van de APV preventief op te kunnen treden. Naast de juridische analyse zijn er interviews met vijf gemeenten gehouden uit regio IJsselland en drie interviews met gemeenten waarvan bij de onderzoekers bekend was dat die bestuursrechtelijke handhaving online hadden toegepast. Daarnaast is ook de Utrechtse casus die breed in de media is uitgemeten meegenomen op basis van literatuuronderzoek en is over de grens gekeken naar het Brusselse Gemeenschappelijk Algemeen Politiereglement dat ook van toepassing is op de virtuele publieke ruimte en daarmee een goed vergelijkbare casus voor dit onderzoek.

Naast de gemeentelijke routes in de praktijk is door de onderzoekers nagedacht over mogelijke APV-artikelen en andere mogelijkheden of voorgestelde aanpassingen/routes binnen de APV of de Gemeentewet. Alle casussen en voorgestelde routes zijn voorgelegd aan gemeentelijke juristen in een focusgroep en getoetst samen met wetenschappers in een expertmeeting. In dit hoofdstuk komen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen aan bod.

### 5.2 Gemeentelijke perspectief

#### 5.2.1 Praktijkvoorbeelden

In hoofdstuk twee is aan de hand van interviews met gemeenten inzicht verkregen in regionale en landelijke voorbeelden van online aangejaagde ordeverstoringen, in de ingezette interventies, in ervaringen knelpunten bij handhaving, maar vooral ook naar opvattingen over de meerwaarde van bestuursrechtelijke handhaving en handhaving.

Het verzamelen van data is grotendeels uitgevoerd in 2021 toen gemeenten volop in de Covid-19 crisis zaten. Vrijwel alle gemeenten die hebben deelgenomen in dit onderzoek (waaronder vijf uit regio IJsselland) hebben ervaring opgedaan met online aangejaagde ordeverstoringen. Voorbeelden hiervan betreffen voornamelijk oproepen tot avondklokrellen, maar ook oproepen tot illegale Covid-19 feesten via verschillende sociale mediaplatformen en online aangekondigde of georganiseerde demonstraties.

#### 5.2.2 Niet-juridische interventies

De ingezette interventies zijn zowel niet-juridisch als juridisch. Voorbeelden van niet-juridische interventies omvatten het op de hoogste stellen van ouders van rellende jongeren (met een waarschuwing), het actief inzetten van sociale media om preventief te handhaven, het in gesprek gaan met online oproepers, veelal fysiek maar er is ook een voorbeeld waarbij dit telefonisch heeft plaatsgevonden.

Communicatieve interventies, waaronder een gesprek of een waarschuwing voor een sanctie wordt vaak samen toegepast in combinatie met de last onder dwangsom. Soms wordt de last onder dwangsom toegepast om een fysiek evenement (bijvoorbeeld een illegaal Covid-19

feest) te beëindigen (datzelfde geldt voor gebiedsverbod en noodbevel in het fysieke domein), maar in dit onderzoek zijn er ook voorbeelden naar voren gekomen van juridische interventies die direct of indirect ingrijpen in de online wereld.

### 5.2.3 Knelpunten bij handhaving/meerwaardebestuursrechtelijk optreden en APV

In het onderzoek zijn meerdere knelpunten naar voren gekomen. In algemene zin wordt vaak verwezen naar de beperkte informatiepositie van gemeenten, mede doordat een deel van de online interacties plaatsvinden in besloten groepen en dat de gemeente hier niet of pas heel laat van op de hoogte is. Daarnaast wordt het ontbreken van specifieke juridische kennis en beperkte organisatiecapaciteit bij het signaleren van verstoringen genoemd als beperkingen.<sup>134</sup> Een beperking die voor de hand ligt en ook is genoemd, betreft het grensoverschrijdende karakter van de onlinewereld die pal door gemeentegrenzen heen gaat, terwijl de bevoegdheden van burgemeester volgens enkele gemeenten beperkt zijn tot zijn territorium.

De geraadpleegde gemeenten staan overwegend open voor bestuursrechtelijke online handhaving, maar zien mede op basis van deze algemene knelpunten wel problemen ontstaan. Een aanvullend knelpunt betreft het bewijzen van daderschap of betrokkenheid. Waar het voor de fysieke situaties gemakkelijk is om aan te wijzen wie de ordeverstorder is, kan dat online moeilijk zijn, zeker bij groepsgedrag. Dit maakt het onder andere ook lastig een APV-artikel dat toegepast wordt om online ordeverstoringen aan te pakken te kunnen handhaven. Een van de meest gestelde vragen uit de interviews met de gemeenten is dan ook of er niet landelijke regelgeving zou moeten komen voor deze problematiek.

## 5.3 Juridisch kader en beproefde en verkende routes

### 5.3.1 Juridisch kader

In hoofdstuk 3 is het juridisch kader beschreven, waarbinnen de mogelijkheden van de APV verkend kunnen worden. Aandachtspunt daarbij is dat de beperkingssystematiek van de Grondwet het voor gemeenten lastig maakt om hierover regels te stellen, nu de aanleiding van een online ordeverstoring al snel raakt aan de vrijheid van meningsuiting. Een analyse van de rechtspraak op dat terrein laat zien dat de vrijheid van meningsuiting niet te snel mag worden beperkt door gemeenten. Ook blijkt uit de literatuur en gesprekken met experts dat men er aanvullend van uit gaat dat de APV bedoeld is voor het fysieke domein en dat er mede daardoor momenteel geen bestuursrechtelijke mogelijkheden zijn om online te handhaven. De vraag is of de rechter, in gevallen waarin gemeenten toch bestuursrechtelijk handhaven bij online uitingen die openbare ordeverstoringen als effect hebben, hier anders over denkt. Op basis van interpretatietechnieken zou de rechter het virtuele domein alsnog van toepassing kunnen verklaren voor de APV of juist niet. In dat laatste geval rest er een taak voor de wetgever om een mogelijkheid voor gemeenten te creëren om alsnog regels te stellen voor het virtuele domein.

---

<sup>134</sup> Zie ook Bantema e.a. 2021 voor inzicht in juridische en organisatorische beperkingen bij online monitoring door gemeenten.

### 5.3.2 Beproefde gemeentelijke casussen en reflectie

Tijdens de uitvoering van het onderzoek werden de onderzoekers geholpen door casuïstiek vanuit de praktijk. Het is sindsdien niet alleen een wetenschappelijke en puur juridisch onderzoek over wat kan en mag, want er zijn duidelijk voorbeelden naar voren gekomen waarbij gemeenten experimenteren met online bevoegdheden.

In dit onderzoek zijn vijf casussen expliciet betrokken in de analyse, te weten:

1. Casus combinatie strafrecht en bestuursrecht;
2. Benutten van bestaande APV I;
3. Benutten van bestaande APV II;
4. Online gebiedsverbod op basis van artikel 175 Gemeentewet;
5. Casus Belgisch Gemeenschappelijk Algemeen Politierglement.

In de eerste casus was niet de APV van toepassing, maar een combinatie van Strafrecht (Artikel 131 WvS) en 172 lid 3 Gemeentewet. De gedachte is dat wanneer er sprake is van opruiing (in deze casus), ook de openbare orde wordt verstoord. Met het opleggen van de dwangsom probeerde deze specifieke gemeente een herhaling te voorkomen. Naar verwachting kan deze casus standhouden en is vooral handhaving een aandachtspunt. Want voor het opleggen van een preventieve last onder dwangsom om overtreding in de toekomst te voorkomen is het vereist dat er bewijs vergaard wordt en daarvoor is de gemeente aangewezen op de openbare onlineaccounts van de overtreder. Het is niet toegestaan als gemeente om niet-openbare accounts te monitoren.<sup>135</sup> Dat mag alleen via het strafrecht door de politie, na overleg met het openbaar ministerie gebeuren onder strikte voorwaarden omdat het inbreuk maakt op het grondrecht van de privacy (artikel 10 Grondwet). Die zou dit kunnen doen als daartoe een afspraak via het driehoeksoverleg kan worden gemaakt. De toezichthouder is in dat geval dan de politie en niet de gemeente.

De tweede casus, het zogenaamde ‘digitaal gebiedsverbod’ vond plaats in Utrecht. Hier is op basis van een bestaand en algemeen APV-artikel, een last onder dwangsom opgelegd om uitdagend gedrag (op sociale media) dat leidt tot wanordelijkheden, te voorkomen. De belangrijkste constatering in de juridische reflectie betreft de beperking van artikel 7 Grondwet en de constatering dat dit artikel alleen beperkt mag worden bij een wet in formele zin; de APV is dat niet. Ook belangrijk is het feit dat de last is opgelegd door de burgemeester van Utrecht aan een inwoner uit Zeist. Dit hoeft niet problematisch te zijn, omdat in dit geval de oproep en dus de mogelijke ordeverstoring zich richt op Utrecht. Omdat hier bezwaar is aangetekend kan deze casus jurisprudentie opleveren.

De derde casus was ook gebaseerd op de APV. Op basis van artikel 125 Gemeentewet, artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke APV was een last onder dwangsom opgelegd om nieuwe oproepen tot ordeverstoringen te voorkomen. Het ingezette APV-artikel was vergelijkbaar met de casus in Utrecht. Volgens juridische experts geldt ook

---

<sup>135</sup> Bantema e.a., *Black box van gemeentelijke online monitoring*, Den Haag, 2021.

hier dat gedragingen strafbaar gesteld mogen worden, maar uitingen niet. Dat vraagt wederom om een aanpassing van de APV door middel van een wet in formele zin.

De vierde casus betrof een 'online gebiedsverbod' op basis artikel 175 Gemeentewet, waarbij uiteindelijk (fysieke) gebiedsverboden (op grond van het noodbevel) aan jongeren zijn opgelegd, waarvan op basis van camerabeelden kon worden vastgesteld dat ze medepleger waren van openbare ordeverstoringen in het centrum van de stad. De kracht van deze maatregel zat hem echter in de brief aan de ouders van deze jongeren en de gesprekken die namens de burgemeester zijn gevoerd met ouders en jongeren over hun bijdrage aan de rellen. De laatste route betrof het Gemeenschappelijk Algemeen Politierglement van de negentien Brusselse gemeenten. Dit is op zichzelf geen beproefde juridische route (er is weinig handhaving geweest op dat artikel), maar het Belgische artikel is wel meegenomen als inspiratie voor een ontwerp en definitie van de virtuele publieke orde voor een Nederlands APV-artikel.

Samengevat zijn er veel nieuwe bestuursrechtelijke routes toepast, waaronder ook twee op basis van de APV. Bestuursrechtelijk wordt door de onderzoekers het meeste verwacht van casus 1. In overige casussen, met name die waarin de APV centraal staat, wordt een onrechtmatige inbreuk op de Grondwet verwacht. De Belgische methode, die met name opvalt door een expliciete verwijzing naar virtuele publieke ruimten, waar het reglement ook van toepassing op is, kan inspiratie bieden voor de Nederlandse situatie of de kijk en definitie van het publieke domein online. Er is weinig bekend over juridische aanpak in België, waarbij vooral ingezet lijkt te worden op verplichte *mediation* met het strafrecht als ultieme sanctie. Dit lijkt deels vergelijkbaar met interventies die veel in Nederland worden ingezet waarbij communicatie centraal staat.

### 5.3.3 Verkende routes en reflectie

Op basis van verschillende onderzoeksmethoden komen aanvullend op de praktijkcasussen (die deels gelijk op gingen in het onderzoek) een drietal routes naar voren waarin gemeenten via de APV of anderszins bestuursrechtelijk online zouden kunnen optreden om de lokale openbare orde te handhaven. Anders dan bij 5.3.2 liggen er geen concrete casussen aan deze routes ten grondslag, al zullen er parallellen zijn met de besproken casussen in 5.3.2.

1. Het opleggen van een online gebiedsverbod
2. Het uitbreiden van de APV met een pre-criminele handeling (Veluwse methode)
3. Het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein (Belgische variantie).

Route 1 bestaat uit zowel uit bestaande toepassingen vanuit de Gemeentewet (172a, 172 lid 3, 175 lid 1) als uit voorstellen voor een APV waarbij een verblijfsontzegging (gerichte op een gebied) ook expliciet geldt voor virtuele ruimten. Tot slot is er nog een voorstel gedaan voor een mogelijk APV-artikel voor een online gebiedsverbod. Route 2 bestaat uit de uitbreiding van de pre-criminele handeling, de zogenaamde Veluwse methode, waarbij de voor-en nafase van een potentieel misdrijf strafbaar zijn gesteld in de APV om daarmee vooral

bestuursrechtelijk op te kunnen treden. De laatste route gaat in op het aanpassen van de APV zodat deze ook van toepassing is op virtuele publieke ruimten (zie ook Belgische methode). Bij alle routes geldt dat grondrechten in het geding kunnen zijn, te weten artikelen 7, 9 en 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Wanneer grondrechten beperkt worden is een wet in formele zin noodzakelijk.

Bij de eerste route is dat het geval bij een aantal voorbeelden die zijn gebaseerd op artikelen uit de Gemeentewet, maar zijn ze bedoelt voor fysieke gemeentegrenzen (172a) of moet er heel wat aan de hand zijn om in te kunnen grijpen via een noodbevel (175 lid 1). De lichte bevelsbevoegdheid lijkt bij de eerste route het meest kansrijk op dit moment (172 lid 3). Bij dit artikel mag niet van wettelijke voorschriften, waaronder grondrechten, worden afgeweken maar blijkt dat de bestuursrechter onder omstandigheden mondesmaat beperkingen toelaat. Dit moet per situatie worden bekeken. Hier geldt wel – het mag en kan alleen als de APV geen oplossing biedt voor optreden. Een andere kans betreft de uitbreiding van het APV-artikel of verblijfsontzegging naar het online domein. Het is onduidelijk in hoeverre de bestuursrechter akkoord zal gaan met zo'n uitbreiding. Het jurisdictie vraagstuk hoeft daarbij geen probleem te zijn als niet wordt uitgegaan van de plaats waar de uiting plaatsvindt maar juist wordt gekeken naar het effect van de handelswijze op de openbare orde en veiligheid binnen een gemeente (zie ook casus Utrecht). Het expliciet opnemen van een online gebiedsverbod in de APV lijkt niet haalbaar vanwege grondrechten maar tegelijkertijd is de vraag in hoeverre oproepen tot onrechtmatig handelen en rellen onder de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht vallen. Wanneer dit niet het geval is, daar is wat voor te zeggen in bepaalde omstandigheden, hoeven grondrechten geen belemmering te zijn.

Bij de tweede de route, de Veluwse methode, is een van de uitdagingen om vast te stellen of er met een specifieke gedraging in het virtuele domein ook sprake is van een verstoring van de openbare orde, want jurisprudentie is er (nog) niet. Tegelijkertijd zijn er steeds meer voorbeelden van online gedragingen die tot een verstoring van de openbare orde leiden of hebben geleid. Denk bijvoorbeeld aan de avondklokrellen of de boerenprotesten waar sociale media een belangrijke rol spelen in de organisatie en het aanjagen van de ordeverstoring. Ook hier kan beargumenteerd worden dat oproepen tot geweld als onrechtmatig handelen gezien kunnen worden en dat de vrijheid van meningsuiting formeel niet wordt beperkt. Daarnaast lijkt vooral handhaving een uitdaging bij deze route. Zo moet het heel duidelijk zijn wat een overtreder al dan niet moet doen om een verbeuring van de dwangsom te voorkomen en kan het toezien op naleving juridische en organisatorische problemen opleveren.

Bij de derde route wordt een voorstel gedaan voor het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein. De toevoeging van dit artikel aan het model APV zou ertoe bij kunnen dragen dat artikelen uit de APV die zich in beginsel richten op de fysieke openbare ruimte, ook voor de online wereld toepasbaar zijn.

#### 5.3.4 Het beeld uit dit onderzoek

In hoeverre kan de gemeente op grond van de APV (preventief) online optreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen? Met deze vraag zijn we gestart aan dit onderzoek. Inmiddels is gebleken dat enkele gemeenten de juridische duidelijkheid niet hebben afgewacht en zelf het heft in handen hebben genomen met wat je bestuursrechtelijke online experimenten zou kunnen noemen. Een aantal van die casussen zijn ook behandeld in dit onderzoek. Gemeenten zien kansen en staan open voor online bevoegdheden, maar zien tegelijkertijd problemen met juridische kennis, de informatiepositie, organisatiecapaciteit en grenzeloosheid van het virtuele domein.

Jurisprudentie is er niet en dus is dit onderzoek gebaseerd op juridisch bronnenonderzoek en opvattingen en analyses van experts en praktijkmensen. Op basis van de juridische analyses uit dit onderzoek lijkt de APV een complexe maar niet onbegaanbare route. Optreden via de APV kan niet wanneer de online gedragingen/uitingen onder de vrijheid van meningsuiting vallen, want grondrechten kunnen niet via een APV beperkt worden en vereisen een wet in formele zin, bijvoorbeeld de Gemeentewet. Daarnaast zijn bestaande artikelen uit de Gemeentewet alsook bestaande APV-artikelen vaak expliciet gericht op het fysieke domein, de gemeentelijke openbare orde wordt gezien als fysiek, en ruimten en gebieden zijn ook als zodanig gedefinieerd.

Tegelijkertijd is sinds Covid-19 de relatie tussen online gedragingen en openbare orde steeds duidelijker naar voren gekomen. Naast dat men zich kan afvragen in hoeverre jurisdictie een probleem is wanneer ervan wordt uitgegaan dat het effect in een specifieke gemeente leidend is (en niet de plek van de online gedraging) en in hoeverre het oproepen tot rellen of het bewust verstoren van de openbare orde beschermd worden door de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast speelt ook handhaving en uitvoerbaarheid een belangrijke rol in de afweging die gemeenten moeten maken als ze aan de slag willen met bestuursrechtelijke handhaving online. In hoofdstuk 6 zal nog een uitgebreidere discussie zijn over de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving online.

## Hoofdstuk 6. Een blik vooruit

### 6.1 Inleiding

Zoals gezegd is de verwachting dat de bestuursrechtelijke online handhaving via de APV niet zonder meer stand zal houden bij de rechter. In ieder geval zien we een aantal knelpunten bij de constructies die we in de praktijk hebben gezien en de constructies die we tekstueel hebben onderzocht (casussen en routes). Het is wachten op jurisprudentie op dit terrein maar die gaat er in Utrecht niet meer komen, aangezien de in dit rapport besproken maatregel is ingetrokken door de gemeente omdat ze de kans op herhaling klein achten. Er zijn in dit onderzoek twee in de praktijk toegepaste mogelijkheden naar voren gekomen die volgens de onderzoekers (de meeste) kans maken om stand te houden bij de rechter, waarvan één bestuursrechtelijk en één privaatrechtelijk (al beproefd).

Bestuursrechtelijk worden mogelijkheden gezien in de casus waarin het strafrecht en het bestuursrecht gecombineerd worden en waarbij het bestuursrecht een preventieve leemte aanvult waar het strafrecht niet in voorziet. Juridische experts geven wel aan dat er problemen zouden kunnen zijn met de fysieke context (hinder/gevaar) ten aanzien van 172a Gemeentewet. Voorts worden er moeilijkheden voorzien bij de handhaving die niet een beperking betekent voor de bewegingsvrijheid (fysiek) maar van de uitingsvrijheid.

Tot nog toe lijkt de aanpak via het civiele recht redelijk succesvol te zijn.<sup>136</sup> Vanuit de literatuur wordt deze aanpak ondersteund door te verwijzen naar de beperkingssystematiek van de Grondwet: omdat het gemeenten niet is toegestaan grondrechten te beperken, kan alleen via het strafrecht of het civiele recht worden opgetreden tegen oproepen op het internet die de plaatselijke openbare orde verstoren. Er wordt bij deze aanpak van uitgegaan dat een regeling via de APV niet mogelijk is en dat daarom de gemeente het civiele recht, als algemeen juridisch vangnet, kan toepassen om in te grijpen in digitale oproepen met als effect het verstoren van de fysieke openbare orde.

### 6.2 Aanpassing van de wet in formele zin

De geïnterviewde experts geven aan dat de huidige wetgeving is geschreven voor het fysieke domein en niet het virtuele domein. Wil het virtuele domein onderdeel uitmaken van de Gemeentewet, dan kan de rechter middels interpretatietechnieken het virtuele domein gaan invoegen. Dit is strafrechtelijk ook gebeurd in bijvoorbeeld het RuneScape-arrest wat betreft diefstal in het virtuele domein. Tot nog toe is dat alleen in het strafrecht gebeurd en niet in het bestuursrecht. Wil men echter volledig duidelijkheid hebben in wat het virtuele domein precies is en hoe dit gereguleerd kan worden door gemeenten, dan dient de wetgever in formele zin dit te doen door aanpassing van bijvoorbeeld de Gemeentewet. Het kan daarbij ook raadzaam zijn om dit online publieke domein waar de regels mogelijk van toepassing zijn, goed te omschrijven. De teksten uit het Brusselse Gemeenschappelijk Algemeen

---

<sup>136</sup> Zie naast de besproken zaak van de gemeente Bodegraven ook de recente uitspraak van de rechtbank Den Haag 4 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4708 (onrechtmatig handelen jegens gemeente).

Politiereglement geven hier een eerste aanzet toe en ook zouden de elementen uit artikel 131 Wetboek van Strafrecht ervoor gebruikt kunnen worden.

De burgemeester zou dan de aangewezen persoon zijn om deze bevoegdheden uit te oefenen in het kader van artikel 172 Gemeentewet. In zoverre sluit dit advies aan op hetgeen is geadviseerd door De Jong e.a. in 'Orde in de Openbare Orde', om te komen tot een herstructurering en harmonisatie van de wettelijke bepalingen van de bevoegdheden van de burgemeester en wetteksten, die hier betrekking op hebben. Regels voor het virtuele domein kunnen daarin meegenomen worden. Hoofdstuk XI van de Gemeentewet, handelende over de bevoegdheid van de burgemeester, zou aangepast kunnen worden zodanig dat ook het virtuele domein onderdeel gaat uitmaken van de openbare orde. De terminologie zoals gebruikt in de Wet openbare manifestaties, zou hier wellicht ook toegepast kunnen worden: openbare, voor publiek toegankelijke en besloten plaatsen, alsook de hoofdregel van deze wet: geen voorafgaande bemoeienis met de inhoud van de boodschap.

Toen de huidige Minister van Justitie en Veiligheid werd gevraagd hoe zij staat tegenover de wenselijkheid om gemeentelijke bevoegdheden in de APV op te nemen om online de openbare orde te handhaven gaf zij aan dat het *'aan gemeenteraden is om te verkennen of de APV mogelijkheden biedt om de problematiek van online georganiseerde, verspreide, aanzuigende of aanjagende verstoringen van de openbare orde het hoofd te bieden'*.<sup>137</sup> Uit ons onderzoek blijkt dat er weliswaar nog geen jurisprudentie is dat mogelijk meer inzicht geeft in de mogelijkheden, maar wel dat een aanpassing van een wet in formele zin het meest voor de hand ligt als men bestuursrechtelijk online wil kunnen handhaven. Dit betekent dat de landelijke politiek uiteindelijk toch aan zet is of moet zijn om bijvoorbeeld de burgemeester, indien gewenst, aanvullende bevoegdheden te geven om online aangejaagde ordeverstoringen via de Gemeentewet aan te kunnen pakken. Tegelijkertijd zou ook gezegd kunnen worden dat gemeenten (denk aan invoering artikel 13b Opiumwet) eerst zelf kunnen experimenteren op basis van bestaande bevoegdheden en als de rechter het afkeurt en de wetgever het belangrijk genoeg vindt, hierover regels gesteld kunnen worden in een wet in formele zin. Dit onderzoek heeft verschillende mogelijkheden gegeven waar gemeenten onderbouwd mee aan de slag kunnen.

### 6.3 Beperking uitingsvrijheid of verspreiding

Een analyse van de onderzochte literatuur en casussen laat zien dat uitingen op het internet al snel vallen onder de bescherming van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM, maar dat wellicht een opening tot optreden zit in het beperken van de verspreiding van de uiting. Gemeenten mogen namelijk wel de verspreiding onder strikte voorwaarden ter bescherming van de openbare orde beperken. Er zou dan kunnen worden geredeneerd dat het internet een communicatiemiddel tot verspreiden is, die tot rellen heeft geleid. De focus ligt op het effect van de uiting en niet op de uiting zelf. Als dan degene bijvoorbeeld blijft oproepen tot rellen en er gaat een daadwerkelijke dreiging vanuit, dan zou in zo'n geval aan de oproeper

---

<sup>137</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/01/28/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-jongen-17-krijgt-allereerste-online-gebiedsverbod-in-nederland-maar-wat-betekent-dat-eigenlijk>



een preventieve dwangsom kunnen worden uitgereikt, gebaseerd op bijvoorbeeld een artikel 2.1. van de model-APV, op straffe waarvan de wijze van verspreiding wordt beperkt door betrokkene te sommeren die uiting te verwijderen of te blokkeren. Deze beperking mag volgens de jurisprudentie dan niet zo zijn, dat verspreiding onmogelijk wordt gemaakt. Probleem hier is dat (toegang tot) het internet steeds meer als een grondrecht wordt gezien nu de maatschappij steeds meer digitaliseert.

#### 6.4 Zorgplicht en mogelijkheden in de APV

In de focusgroep wordt voorts verwezen naar de aanpak van woonoverlast en de zorgplichtbepaling in de APV dat men geen ernstige hinder mag veroorzaken voor omwonenden. Het zou te onderzoeken zijn of zo'n soort bepaling in de APV, waarin staat dat men geen aanstalten mag geven tot rellen in het fysieke domein vanuit het internet, tot de mogelijkheden behoort. Bij een zorgplichtbepaling zouden bij de handhaving ook internetplatforms meegenomen kunnen worden met bijvoorbeeld een last onder dwangsom en bestuursdwang. Als voorbeeldtekst wordt genoemd:

*'Degene die een woning gebruikt, draagt er zorg voor dat door deze gedragingen iemand vanuit de woning geen ernstige en herhaaldelijke hinder vanuit de woning voor omwonenden wordt veroorzaakt.' Als woning wordt vervangen door internet dan zou je een tekst kunnen krijgen als: 'iemand die gebruik maakt van het internet draagt er zorg voor dat door de gedraging hierop geen opruiing of andere ongeregelheden worden veroorzaakt in het publieke domein (van een gemeente).'*<sup>138</sup>

Kanttekening zou kunnen zijn dat de beperking van grondrechten hier gebaseerd is op een (te) ruim en vaag geformuleerde bepaling. Ook kan de bepaling te ver gaan in de zorgplicht omdat iemand geen directe invloed heeft op het gedrag van derden. Zie bijvoorbeeld daarvoor Project X Haren, waar een oproep (in beginsel aan familie en vrienden) om een verjaardag te komen vieren, viraal gaat en duizenden mensen naar Haren lokt.

#### 6.5 Bestuursrechtelijke toepassing van de Notice-and-Take-Down (NTD)

Afgevraagd kan worden of de bestuursrechtelijke sanctie van de last onder bestuursdwang, zoals verwoord in artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht niet te vergelijken valt met een zogenaamde Notice-and-Take-Down- maatregel (NTD). Bij een NTD wordt of door de provider of degene, die de oproep heeft geplaatst, deze geblokkeerd of verwijderd. De NTD is een instrument dat is ontwikkeld vanuit het civiele recht, maar inmiddels ook wordt toegepast door het openbaar ministerie in het strafrecht, gebaseerd op artikel 54a van het Wetboek van Strafvordering. In het Burgerlijk Wetboek is artikel 6:196c opgenomen. Beide zijn een uitwerking van richtlijn 2000/31 EG (Aanpassingsrichtlijn elektronische handel) en hebben tot doel om ongerechtigden op het internet zo adequaat mogelijk tegen te gaan. De NTD zou bij online gebiedsverboden zeker een bestuursrechtelijke mogelijkheid zijn omdat het een specificatie is van de algemeen verwoorde last onder bestuursdwang in genoemd

---

<sup>138</sup> Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer, naar een balans tussen bescherming en beperking', J.G. Brouwer en A.E. Schilder, NTM/ NJCM-bull 2011, p.307, 1 maart 2011, gezocht via Kluwer-Navigator.

artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht. De NTD zou dan gericht moeten zijn op het verwijderen van inhoud op het internet, die leidt of kan leiden tot openbare ordeverstoringen.

Interessant is de zaak in (wederom) kort geding van 16 september 2022 die de gemeente Bodegraven-Reeuwijk onlangs heeft aangespannen tegen Twitter, waarbij de gemeente van Twitter eist dat het platform zich inspant om alle berichten over de complottheorieën te verwijderen, ook berichten die in de toekomst zullen verschijnen, voordat ze voor iedereen zichtbaar zijn. Deze eis is te vergelijken met een NTD, ook voor toekomstige berichten, richting Twitter.<sup>139</sup> De gemeente verloor echter recent een kort geding tegen Twitter. Bodegraven-Reeuwijk eiste dat Twitter berichten waarin de gemeente in verband wordt gebracht met satanisch-rituele kindermoorden zou verwijderen. De rechter oordeelde dat Twitter voldoende heeft gedaan om onrechtmatige aangaande de zaak van haar platform te verwijderen en niet verplicht is uit eigen beweging nog andere Tweets van anderen te verwijderen. Wel vindt de rechter dat Twitter direct moet reageren op concrete verwijderingsverzoeken van de gemeente. Aan het einde van deze paragraaf komen we daar nog op terug.

In een rechtsvergelijkend onderzoek van de Raad van Europa naar het blokkeren, filteren en het opmerken en verwijderen van illegale internetinhoud (oftewel, de NTD) wordt benadrukt dat uitgegaan dient te worden van het basisprincipe, namelijk dat er geen onderscheid is tussen online en offline gedrag als het ware:

*'The basic principle should be that there are no differences of principle between online and offline-cases. The mere fact, that one reaches a bigger audience online and one may cause bigger harm, should not directly and solely lead to different human rights evaluations.'*<sup>140</sup>

De Raad van Europa benadrukt dat bij het overwegen of illegale internetinhoud aangepakt moet worden, het proportionaliteitsbeginsel leidend moet zijn. Blokkeren van internetinhoud gaat volgens de Raad bijvoorbeeld minder ver dan verwijderen.<sup>141</sup> Zij geeft basisprincipes voor het reguleren van de inhoud van het internet. Deze basisprincipes zien toe op het reguleren van internetinhoud door met name de platforms, maar ook voor overheden kunnen ze van toepassing zijn, daar waar er gereguleerd moet worden. Belangrijk voor overheden is wederom toepassing van het proportionaliteitsbeginsel, maar ook het subsidiariteitsbeginsel. Toegepast op overheden (het rapport handelt ook over regulering door service- providers en

---

<sup>139</sup> 'Bodegraven eist verwijdering tweets die gemeente linken aan pedomisdrijven', nos.nl, 16 september 2022. In dit bericht wordt nader ingegaan op de eis van de gemeente en wordt summier de reactie van Twitter genoemd. Volgens dit bericht heeft de gemeente ook andere sociale mediaplatforms gevraagd voornoemde berichtgeving te verwijderen.

<sup>140</sup> Raad van Europa, *comparative study on blocking, filtering and take-down of illegal internet content*, Lausanne 2015, P.29.

<sup>141</sup> Raad van Europa, *comparative study on blocking, filtering and take-down of illegal internet content*, Lausanne 2015, P.25.

social mediaplatforms) houden deze regels in dat ingrepen op het internet duidelijk, voorzienbaar, proportioneel en in overeenstemming met de mensenrechten moeten zijn.<sup>142</sup>

Opgemerkt moet worden dat het rapport gaat over *illegal internet content*. Uitingen, zoals die in dit onderzoek zijn onderzocht, zijn op zich illegaal indien ze vallen onder het Wetboek van Strafrecht, zoals opruiing (artikel 131 Wetboek van Strafrecht). Uitingen, die als effect hebben dat ze de openbare orde (dreigen te) verstoren, hoeven op zich nog niet illegaal te zijn. Zie bijvoorbeeld de oproep die leidde tot project X- Haren, waarbij een uitnodiging voor het bijwonen van een verjaardagsfeestje op een openbare site van Facebook werd geplaatst en deze oproep werd gekaapt, waardoor er duizenden mensen naar Haren kwamen om te feesten (en te rellen).<sup>143</sup>

Terug naar de praktijk van gemeenten. In hoeverre moeten burgemeesters bestuursrechtelijke mogelijkheden hebben om sociale media-platforms aan te spreken op opruiende berichten op het internet? Uit eerder onderzoek is gebleken dat een minderheid van 33 procent van de burgemeesters in 2019 positief was over het actief laten verwijderen van berichten die een serieuze dreiging voor de openbare orde vormen.<sup>144</sup> Nog vlak voor het uitkomen van dit onderzoek kwam naar buiten dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid een onderzoek is gestart naar de haalbaarheid van een voorziening waar burgemeesters zich kunnen melden voor het verwijderen van opruiende berichten op het internet.<sup>145</sup> Uit hetzelfde bericht komt naar voren dat een update over dat onderzoek later dit jaar volgt (in 2022 dus) en dat het onderwerp complexer is dan men vooraf had ingeschat. Wij verwachten dat een dergelijke voorziening te vrijblijvend is wanneer het niet wettelijk wordt vastgelegd en mogelijk te ingrijpend wanneer het echt een bevoegdheid wordt. In deze paragraaf is duidelijk geworden dat hier zowel privaatrechtelijke, als bestuursrechtelijke moeilijkheden te verwachten zijn.

## 6.6 Een vergelijking met eerder onderzoek

Uit eerder onderzoek bleek dat online inzet van bevoegdheden door burgemeesters in het kader van de openbare orde onder andere door grondrechten, jurisdictieproblemen, wetgeving die gericht is op het fysieke domein en door een onduidelijke relatie tussen online gedragingen en de openbare orde, niet toegepast kunnen worden door de burgemeester.<sup>146</sup>

Op basis van het huidige onderzoek kan gesteld worden dat een burgemeester van burgemeester X in principe kan optreden tegen online gedragingen van een inwoner uit gemeente Y als het effect voor de openbare orde in zich in zijn gemeente voordoet of voor lijkt te doen. Jurisdictie lijkt steeds meer een organisatorisch dan een juridisch vraagstuk te worden. Datzelfde geldt in zekere zin ook voor de relatie tussen online gedragingen en de

---

<sup>142</sup> Raad van Europa, *content moderation, best practices towards effective legal and procedural frame-works for self-regulatory and co-regulatory mechanisms of content moderation*, Straatsburg, 2021, P.46-50.

<sup>143</sup> 'Feestje Merthe werd gekaapt', ad.nl, 8 maart 2013.

<sup>144</sup> Bantema, Westers & Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag 2020.

<sup>145</sup> [Overheid zoekt manieren om online opruiing aan te pakken \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl/overheid-zoekt-manieren-om-online-opruiging-aan-te-pakken)

<sup>146</sup> Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau en Stol, *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Politie en Wetenschap 103, 2018.

openbare orde. Hoe meer concrete voorbeelden zich voordoen, hoe aannemelijker deze relatie gemaakt kan worden. Dit terwijl bij interviews in 2017 de relatie tussen online gedragingen en de openbare orde onduidelijker was en het onderzoek een meer rechtsfilosofisch karakter had.<sup>147</sup> Alhoewel er meer casuïstiek is in 2022 vraagt de onderbouwing van de relatie tussen online gedragingen en mogelijke ordeverstoringen veel zorg in relatie tot grondrechten en eventuele beperkingen daarvan.

Ook wanneer de Gemeentewet aangepast zou worden door de wetgever blijft dit een punt van aandacht. In eerder onderzoek is aangegeven dat de meeste lokale wetgeving tot stand is gekomen in een tijd dat het internet nog niet bestond en dat maakt dat wetgeving daardoor niet zonder meer geschikt is om te worden toegepast op dat domein. Wanneer in een wet in formele zin of in de APV expliciet wordt verwezen naar het online domein als onderdeel van de publieke of openbare ruimte draagt dit bij aan de voorzienbaarheid. Het is dan duidelijker dat bepaalde regels ook gelden voor online gedrag. Wanneer die duidelijkheid er niet is en bestaande regels ruim worden opgevat geeft dat lokale overheden allicht te veel ruimte (zoals in Utrecht met de APV) om artikelen naar eigen interpretatie en inzichten toe te passen met inbegrip van online gedragingen en de relatie met de openbare orde. De wijze waarop Brusselse gemeenten verwijzen naar het online domein in hun Algemeen Politierglement kan als voorbeeld en inspiratie dienen voor Nederlandse gemeenten en voor de wetgever.

---

<sup>147</sup> Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau en Stol, *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Politie en Wetenschap 103, 2018.

## Lijst van geraadpleegde literatuur

### **ABRvS, 2021.**

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, *Lessen uit de kinderopvangtoeslagen*, Reflectierapport, Den Haag: 2021.

### **Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau & Stol 2018**

W. Bantema, S.M.A. Twickler, S.A.J. Munneke, M. Duchateau & W.Ph. Stol. *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Politie en Wetenschap, Den Haag 2018.

### **Bantema, Westers & Munneke 2020**

W. Bantema, S. Westers & S.A.J. Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2020.

### **Bantema, Westers, Hoekstra, Herregodts & Munneke 2021**

W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke, *Black box van gemeentelijke online monitoring*, voor: Politie en Wetenschap, Centrum voor openbare orde en veiligheid, Den Haag, SDU 2021.

### **Borman, in: T&C Awb 2022**

T.C. Borman, commentaar op artikel 5:4 Awb in: T.C. Borman & J.C.A. de Poorter, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022 (online via Kluwer Navigator).

### **Bovend'Eert, in: T&C Grondwet en Statuut 2018**

P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, H.G. Hoogers, *T&C Grondwet en Statuut*, (online via Kluwer Navigator).

### **Broeksteeg, 2021.**

J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Den Haag: Wolters Kluwer, 2021.

### **Brouwer en Schilder, 2004.**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2004.

### **Brouwer & Schilder, 2015**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Over het domein van de burgerlijke rechter, Rechtspersoon gemeente als hoeder van woon- en leefklimaat. In: R.J.N. Schlössels (Ed.), *'De burgerlijke rechter in het publiekrecht: Het eeuwfeest van het arrest Noordwijkerhout-Guldemon*, Deventer: Wolters Kluwer 2015 (online via Kluwer Navigator).

### **Bychawska-Siniarska, 2017**

D. Bychawska-Siniarska, *Protecting the right to freedom of expression under the european convention of human rights, a handbook for legal practioners'*, Council of Europe, 2017, (online via coe.int/help).

### **Dölle & Elzinga, 2004**

A.Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

**Hirsch Ballin, Janse de Jonge & Leenknecht, 2020**

E. Hirsch Ballin, E. Janse De Jonge & G.J. Leenknecht, *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom uitgevers 2020.

**De Jong, Van der Woude, Zorg, Broeksteeg, Nehmelman, Tappeiner & Kummeling 2016**

M.A.D.W. de Jong, W. Van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner & H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde*, Utrecht/ Nijmegen, WODC Publications (online).

**Kortmann & Bovend'Eert 2016**

C.A.J.M. Kortmann & P.P.T. Bovend'Eert, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016.

**Lassche, 2021**

H. Lassche, *Digitalisering en de opsporingspraktijk, juridische aspecten*, Apeldoorn, Politieacademie: 2021.

**Noorlander & Nehmelman, 2013.**

C.W. Noorlander & R. Nehmelman, *Horizontale werking van de grondrechten*, 2013 (online via Kluwer Navigator).

**Van der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers, 2014**

Van der Pot/Elzinga, de Lange & Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

**Raad van Europa, 2015.**

Raad van Europa, *Comparative study on blocking, filtering and take-down of illegal internet content*, Lausanne 2015 (online via coe.int).

**Raad van Europa, 2015.**

Raad van Europa, *Content moderation, best practices towards effective legal and procedural frameworks for self-regulatory and co-regulatory mechanisms of content moderation*, Straatsburg, 2021(online via coe.int).

**Veen & Brouwer, 2013**

C. Veen & J.G. Brouwer, *Van meld- naar aantoonplicht', Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance*,

Voor: Politie en Wetenschap, Centrum voor openbare orde en veiligheid, Apeldoorn, 2013.

**VNG 2019**

VNG, *Handhaving voor en door gemeenten, Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk'*, Den Haag 2019.

**Wierenga, Jue-Volker & Van Rooij, 2016**

A.J.Wierenga, B.W.A. Jue-Volker & A.E. van Rooij, 'Openbare orderecht in ontwikkeling', In: *jonge VAR-reeks*, Den Haag: Boom Juridisch, 2016.

**Wierenga, Post & Koornstra, 2016**

A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen, Een analyse van gemeentelijk noodrecht*, voor: Politie en Wetenschap, Centrum voor openbare orde en veiligheid, Apeldoorn, 2016.

## Tijdschriften

### **Altena, 2018.**

A.P. Altena, 'Preventieve handhaving: de preventieve herstelsanctie en de herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling', *Gemeentestem* 2018/121 (online via Kluwer Navigator).

### **Bantema, BW. 2020**

W. Bantema, 'De lokale Facebookpagina als café', *Bestuurswetenschappen*, 2020 (74) 2 (online via Google Scholar).

### **Barkhuysen, NJB. 2015**

T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuursrecht?', *NJB* 2015/1137 (online via Kluwer Navigator).

### **Broeksteeg, VR. 2021**

J.L.W. Broeksteeg, 'Lokale verkeersregels, over de verbindendheid van gemeentelijke verordeningen die eigen verkeersregels bevatten', *VR* 2021/17 (online via Kluwer Navigator).

### **Brouwer, NJB. 2016**

J.G. Brouwer, 'Wat is openbare orde', *NJB* 2016/1561, (online via Kluwer Navigator).

### **Brouwer & Schilder, NTM/ NJCM-bull. 2011**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer, naar een balans tussen bescherming en beperking', *NTM/ NJCM-bulletin* 2011 (online via Kluwer-Navigator).

### **Brouwer & Vols, Gst. 2010/79**

J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *Gemeentestem* 2010/79, (online via Kluwer Navigator).

### **Brouwer & Wierenga, Gst. 2015**

J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid' *Gemeentestem* 2015/59 (online via Kluwer Navigator).

### **Brüheim, Gst. 2009**

W.A.E. Brüheim, 'Hogere regelingen als bedoel in artikel 121 Gemeentewet', *Gemeentestem*, 2009/115, (online via Kluwer Navigator).

### **Buitenhuis, Gst.2022**

M. Buitenhuis, 'De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet? (deel 1)', *Gemeentestem* 2022/44 (online via Kluwer Navigator).

### **Engelfriet, 2022**

A.Engelfriet, 'Kan een burgemeester een internetverbod opleggen?', *security.nl*, 8 april 2020.

### **Van Ettekoven, NJB. 2021**

B.J. van Ettekoven, 'Tussen wet en recht', *NJB* 2021/101, afl.2.

### **Hirsch Ballin, 2015.**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak', In: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter, VAR-reeks*. 154, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p.7-58.

**Jansen, DD. 2006**

C.J.H. Jansen, 'Enige beschouwingen over het nieuwe strafrechtsdenken in de jaren 30 van de twintigste eeuw aan de hand van het legaliteitsbeginsel', *DD* 2006/25, (online via Kluwer Navigator).

**Jansen, NJB. 2016**

E. Jansen, 'Strafbaarstelling van groepsbelediging en haatzaaien afschaffen?', *NJB* 2016/340 (online via Kluwer Navigator).

**De Jong, 2012**

M.A.D.W. de Jong, In: A.J. Bok e.a. (red.), *In de regel. Over kenmerken, structuur en samenhang van geschreven en ongeschreven regels in het bestuursrecht (Staat en Recht nr. 10)*, Deventer: Kluwer 2012.

**Koornstra & Brouwer, Gst. 2021**

J. Koornstra & J.G. Brouwer, 'Lokaal clubkledingverbod onhoudbaar' in *Gemeentestem* 2021/56 (online via Kluwer Navigator).

**Lamers, Mr. 2022**

M. Lamers, 'Gemeenten zie zelf straffen opleggen, *Mr* 21-3-2022 (online).

**Maes & Den Hartog, NTBR. 2021**

K.L. Maes & J. den Hartog, 'De opkomst van de drillrapscene; een schets van de zorgen en zorgplichten', *NTBR* 2021/28, (online via Kluwer Navigator).

**Stijnen, Gst. 2022**

R. Stijnen, 'Damocles en de herijking van het evenredigheidsbeginsel', R. Stijnen, *Gemeentestem* 2022/27 (online via Kluwer Navigator).

**Teunissen, Gst. 2009**

J.M.H.F. Teunissen, 'Publiek domein en de legaliteitseis', *Gemeentestem* 2009/47, (online via Kluwer Navigator).

**Teunissen, Gst. 2019**

J.M.H.F. Teunissen, 'Bestrijding van pre-crime in de gemeente', *Gemeentestem* 2010/112, (online via Kluwer Navigator).

**Verhey, NJCM-bulletin. 2003.**

L.F.M. Verhey, 'Het grondwettelijke beperkingsstelsel: handhaving of bezinning?', *NJCM-bulletin* 2003 (online via Kluwer Navigator).

**Vuik & Bantema, BW. 2021**

G. Vuik & W. Bantema, 'Perspectief uit de praktijk, het digitale gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen', *Bestuurswetenschappen* 2021-3, oktober 2021 (online via Google Scholar)



## Bijlage 1 – interviewprotocol

### Introductie

- Doel
- Opbouw
- Verwerking gegevens/anonimiteit
- Uitkomsten onderzoek

### Welke online interventie worden ingezet

- Zijn er voorbeelden van online aangejaagde ordeverstoringen in uw gemeente?
- Welke interventies zijn ingezet naar aanleiding van online signalen?
- Heeft de gemeente ook ervaring met online interventies?
- Welke interventies zijn succesvol en welke minder succesvol? Wat zijn de werkzame elementen?
- Welke partijen zijn betrokken?
- Worden interventies afgestemd op het soort casus of soort doelgroep?
- Worden casussen achteraf geëvalueerd?
- Wat zijn de belangrijkste leerpunten/knelpunten bij preventief optreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen? (Inclusief signalering)

### Bestuursrechtelijk optreden en APV

- Zien jullie een meerwaarde van bestuursrechtelijk optreden binnen het online domein en bij genoemde voorbeelden? Waarom wel/waarom niet?
- Denken jullie dat een (aangepaste) APV kan bijdragen aan de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen?
- Welke voorbeelden van online aangejaagd zouden passen bij bestaande APV-artikelen of zich lenen voor een aangepast of nieuw artikel?
- Wat zijn te verwachten juridische knelpunten bij handhaving via de APV? Denk daarbij ook aan de casus in Utrecht (!) als voorbeeld. Kan dat binnen bestaande wetgeving worden opgelost? Rol grondrechten?
- Jurisdictie – iemand buiten gemeente – dan niet mogelijk?

### Aanpassing APV en bevoegdheden/handhaving

- Wie zijn betrokken bij aanpassing APV (hoe georganiseerd) en kost het aanpassen van de APV minder tijd dan de toevoeging van een nieuw artikel?
- Als er passend een APV-artikel is – welk bestuursrechtelijk instrument is dan het meest geschikt voor handhaving (of meerdere?). Bijvoorbeeld last onder dwangsom?
- Wat zijn eventuele organisatorische mogelijkheden en beperkingen bij de handhaving van dergelijke APV-artikel – hoe controleer je bijvoorbeeld of iemand zich eraan houdt (en wie moet dat doen).
- In hoeverre biedt een combinatie van een APV-artikel en een last onder dwangsom mogelijkheden op snel ingrijpen bij de wortels van de online aanjaging? Kan een dergelijke maatregel bijdragen aan die snelheid of kost het juist veel tijd om dat te organiseren? Hoe gaat dat bij het fysieke gebiedsverbod?

## Bijlage 2 – Deelnemers interviews/focusgroepen/expertmeetings

### Interviews binnen regio en experimenterende gemeenten (Teams)

Welke gemeente	Wanneer
Deventer	7 december 2021
Steenwijkerland	12 december 2021
Staphorst	12 december 2021
Dalfsen	2 februari 2022
Zwolle	7 februari 2022
Haarlem	2 februari 2022
Groningen	9 februari 2022
Arnhem	10 februari 2022
Brusselse gemeenten	18 maart 2022

*Aanwezige onderzoekers Sipke de Vries, Suzanna Twickler en/of Willem Bantema*

### Expertmeeting op 14 april 2022 (Teams)

Wie	Functie
Jan Brouwer	Hoogleraar Algemene Rechtswetenschap bij de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), tevens directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de RUG.
Rian de Jong	Universitair hoofddocent, gespecialiseerd in vraagstukken rond handhaving van de openbare orde en de bescherming van grondrechten bij ordehandhaving, verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
Arnout Engelfriet	ICT-jurist, gespecialiseerd in internetrecht. Partner bij juridisch adviesbureau ICTRecht en parttime docent aan de Vrije Universiteit.

*Aanwezige onderzoekers Sipke de Vries, Suzanna Twickler en Willem Bantema*

## Focusgroep op 20 april 2022 (Teams)

Wie	Functie
Linda Bessler	Bestuursondersteuner politie, eenheid Oost- Nederland
Marietta Buitenhuis	Advocaat bij AKD- advocaten.
Michel van Eyk	Adviseur OOV gemeente Staphorst
Marc Smellink	Adviseur OOV gemeente Deventer
Liesbeth Hoekstra	Strategisch adviseur OOV gemeente Zwolle
Gerwin Holtjer	Juridisch adviseur afdeling bijzondere wetten gemeente Steenwijkerland
Astrid Hoogeboom	Jurist APV en bijzondere wetten gemeente Deventer
Wendy Stout,	Juridisch beleidsadviseur gemeente Dordrecht
Gino van Verseveld	Stagiair team Veiligheid gemeente Deventer
Esther van Dongen	Jurist bij de politie, eenheid Oost-Nederland
Fouzia Mahdaouhi	Senior adviseur en coördinator bestuurlijk instrumentarium van burgem. Amsterdam.

*Aanwezige onderzoekers Suzanna Twickler en Willem Bantema*